



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

INSTRUMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA  
EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS

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

PRESENTA

NOEMI OLAYA FESTINHER ARIAS

ASESOR: JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ

*OCTUBRE DE 2008*



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## *Agradecimientos*

*A Dios porque nunca es tarde para agradecer el regalo de vivir y conservarse.*

*A mi adorada mamá **Marita**, gracias porque eres mi amiga, ríes y lloras conmigo y me perdonas los defectos y negligencias. Por tus sinceras frases reconfortantes que me llegan justo cuando las necesito y porque me enseñaste que la satisfacción se encuentra en mis propios progresos y no en las apreciaciones de los demás, te dedico no solamente este trabajo sino toda mi vida. Te quiero muchísimo mami y no te voy a defraudar.*

*A mi papá **Yehudí**, porque sabiendo que jamás existirá una forma de agradecerte una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constantes, sólo deseo que entiendas que el logro mío, es el logro tuyo, que mi esfuerzo es inspirado en ti, y que parte de mis ideales es que tu seas feliz. Con admiración y respeto. Te quiero papá.*

*A mis hermanos **Eder y Sheila**, por animarme a intentarlo de nuevo, y porque sin ellos yo no sería mejor persona. Recuerden que los amo.*

*A mis sobrinas, **Nadja y Ayari**, porque cuando las miro se me iluminan los ojos. Las quiero mucho.*

*A mi asesor, **Juan José Sanabria**, como reconocimiento al apoyo que siempre me brindó y con el cual he logrado terminar mi carrera profesional. ¡Gracias profesor!*

*Como un testimonio de gratitud ilimitada, porque su presencia fue crucial para lograr esta meta, con admiración y respeto gracias **Juan Antonio Arévalo López, Kenia López Rabadán, Gabriela González Martínez y Gustavo Adolfo Flores Gutiérrez.***

*A la **Facultad de Estudios Superiores Acatlán**, porque al aceptarme con un examen, me dio la gran oportunidad de estudiar y realizarme no sólo como profesional sino como persona.*

*Noemí*

*El recurso esencial  
que va a hacer la diferencia en el largo plazo  
no es el recurso material, ni siquiera el recurso financiero;  
es el recurso humano,  
por su calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo*

*Michel Crozier*

*(Sociólogo francés)*

# Índice General

## Capítulo I

### Antecedentes y propuestas de modernización de la Administración Pública

1. Antecedentes y propuestas de modernización de la Administración Pública	1
--	---

## Capítulo II

### Antecedentes y definición del Servicio Profesional de Carrera

2.1 Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera	9
2.1.1 El Servicio Profesional de Carrera en el ámbito internacional	9
2.1.2 Antecedentes históricos del Servicio Profesional de Carrera en México	22
2.1.3 Situación actual del Servicio Profesional de Carrera en México	36
2.1.4 Servicio Profesional de Carrera Parlamentario	44
2. 2 Servicio Profesional de Carrera	46
2.2.1 Definición	46
2.2.2 Elementos	53
2.2.3 Objetivos	54
2.2.4 Operación	57
2.2.5 Beneficios	67

### **Capítulo III**

#### **La Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

3.1 Antecedentes históricos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)	69
3.2 Naturaleza y estructura organizacional-administrativa de la ALDF	78

### **Capítulo IV**

#### **Instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en la ALDF**

4.1. Consideraciones prácticas para instrumentar el Servicio Profesional de Carrera en la ALDF	93
4.2 Cambios procedimentales, organizacionales y jurídicos en la ALDF, para la aplicación del Servicio Profesional de Carrera.	97
4.3 Perspectivas y oportunidades políticas para la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en la ALDF	101
<b>Conclusiones</b>	<b>109</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>118</b>

## **Introducción**

En las últimas décadas, países miembros de la OCDE, como Estados Unidos, México, Francia y Nueva Zelanda, entre otros, han desarrollado e implementado varias propuestas, proyectos o planes de modernización en su administración pública.

Para México no ha sido fácil lograr un cambio hacia el desarrollo democrático; en los últimos años se han intentado instrumentar diversas reformas en la administración pública, que a pesar de haber dejado huella aún no han logrado concretar un modelo de gestión gubernamental que eficiente el servicio y la respuesta a la sociedad en general.

En este aspecto, nuestro país requiere de una transformación profunda para modificar las actitudes de los funcionarios, los procedimientos, las estructuras y las normas. Implica en lo administrativo, nuevas formas de diseñar, aplicar y evaluar políticas públicas en donde los ciudadanos participen en los asuntos públicos exponiendo sus necesidades y carencias.

El presente trabajo de investigación retoma la implementación de un proceso que se ha insertado desde hace varios años en nuestro país dentro de la administración pública y que se toma como una estrategia que pretende

modernizar los sistemas de administración del personal, denominada “Servicio Civil de Carrera”.

El origen del Servicio Civil de Carrera en México se dio a través del “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil de Carrera” (1934), cuyo objetivo principal fue garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la responsabilidad, diligencia y eficacia mediante una motivación adecuada, así como promover la capacidad permanente del personal federal; también se afirmaba en aquel entonces que el servicio civil de carrera debía contribuir a asegurar la lealtad a la institución en un marco de eficiencia y honradez.

El 10 de abril del año 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, la cual garantizaba la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, la valoración de capacidades, habilidades y conocimientos; con el fin de impulsar el desarrollo de la misma en beneficio de la sociedad. Con dicho ordenamiento se buscaba garantizar que la administración pública transitara sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia asegurando que, siendo políticamente neutra, fuera un factor estratégico de la competitividad del país.

Entre 1983 y 2000 se dieron pasos importantes para poner en marcha un servicio civil de carrera el cual se incluyó como propuesta tanto en el Plan Nacional de



Desarrollo 1983-1988 como en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).<sup>1</sup> Se partió de un diagnóstico en el que se reconoció que en la administración y organización de los recursos humanos existía una clara desvinculación entre plaza y salario, lo que impedía un compromiso con el mejoramiento de la prestación de los servicios y la atención a la ciudadanía.<sup>2</sup>

En México es hasta fechas recientes en que el servicio público de carrera ha comenzado a tomar auge, especialmente en los gobiernos de las Entidades Federativas, donde se presenta como una respuesta a la necesidad de modernizar y eficientar la Administración Pública.

Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en los programas de especialización específicos como lo son: el Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; el servicio de profesionalización del personal de apoyo parlamentario y administrativo de la Cámara de Senadores; el servicio de carrera del Poder Judicial; el sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua; la carrera magisterial en la Secretaría de Educación Pública; el servicio civil de carrera del Ministerio Público en la Procuraduría General de la República; el servicio exterior mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el sistema integral de

---

<sup>1</sup> El Programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (Promap) se compone de cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana, descentralización y/o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

<sup>2</sup> María del Carmen Pardo. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, serie Cultura de la Rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 1995, p.5.

profesionalización del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; el servicio civil de carrera de la Procuraduría Agraria; el Servicio de carrera policial en la Policía Federal Preventiva y el servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral.

De acuerdo con Guerrero en sus estudios sobre administración pública, podemos definir al Servicio Civil de Carrera como: *“La racionalización de todos los procesos de administración de personal al Servicio del Estado, llevados rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos”*.<sup>3</sup>

En el Diccionario de Política y Administración Pública, se define al servicio civil como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Guerrero, Omar. *Principios de administración Pública*. Bogotá, Esap, 1997.

<sup>4</sup> Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, 1996.

La presente investigación plantea como hipótesis la necesidad de instrumentar el Servicio Profesional de Carrera (SPC) en el órgano legislativo del Distrito Federal denominado Asamblea Legislativa.

Nuestra hipótesis presenta al servicio civil como una oportunidad para profesionalizar al recurso humano que labora en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Entre los argumentos a favor del SPC, podemos mencionar: un sistema objetivo con reglas claras y transparentes; provisión de servidores públicos idóneos para el puesto y la función que desempeñan; eliminación de sistemas clientelistas, nepotismo, compadrazgo y patronazgo; continuidad de las políticas y programas de gobierno; y, sobre todo, una nueva cultura laboral con filosofía de servicio. Asimismo, se sostiene que los sistemas de carrera proveen reglas claras para que los servidores públicos asciendan en los escalafones del servicio, con base en los principios de mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, estabilidad en el empleo, dignificación del servicio público y especialización en el desempeño de la función encomendada.

El SPC busca promover la creación de una cultura de servicio público de calidad, mediante programas de administración de personal humanistas, transparentes y efectivos, con objeto de atraer, retener y desarrollar integralmente a servidores públicos calificados, comprometidos, honestos y con orientación a servir. Por lo

anterior, consideramos que la Asamblea Legislativa debe ser dotada de cuadros de personal calificados para la óptima realización de sus funciones.

El servicio público y los sistemas de servicio civil son una piedra angular de los sistemas políticos democráticos porque constituyen uno de los pilares de la comunicación entre gobernantes y gobernados; el servicio público es el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno; es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es coadyuvante de la legitimidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y las formas de cooperación social.

¿De qué manera podemos profesionalizar al órgano legislativo local, denominado Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)? En el presente trabajo de investigación consideramos que poner en marcha el SPC traería mejoras en la organización y funcionamiento de la Asamblea. La especialización y la profesionalización representan asignaturas pendientes que han sido abordadas de manera limitada y parcial en la gran mayoría de las dependencias gubernamentales; la naturaleza y especificidad funcional de los órganos de control y evaluación de la administración pública, puede estimular su adopción y derivar en un mejor sistema de rendición de cuentas de nuestro órgano legislativo, el cual tenga como finalidad dotar de mayor calidad y profesionalismo al servicio parlamentario.

En condiciones óptimas, la consecución de los anteriores propósitos permitirá al órgano legislativo local la estabilidad y seguridad en el empleo de los servidores públicos, sin que ello implique inamovilidad, fomentando la lealtad hacia las instituciones públicas y la vocación de servicio; dará continuidad a la actividad gubernamental; promoverá la planeación de vida y carrera de los servidores públicos; contará con empleados formados desde su ingreso y capacitados permanentemente para tener calificación y competencia más elevada; propiciará la transparencia en todos los puestos; reducirá la corrupción y ponderará el mérito como fundamento para la promoción.

Este trabajo analiza los principales modelos, mecanismos y efectos de la instrumentación de un proceso denominado servicio civil en países desarrollados y en nuestro país. Asimismo, se incluyen las acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos podrán ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente en la Asamblea.

En este sentido, se requieren necesariamente modificaciones en el marco jurídico que rige a la ALDF, que comprenda la nueva distribución de funciones. Cabe asumir que sin un parlamento o congreso estable en sus procesos y reglas, difícilmente se puede pasar a la estrategia que le permita desarrollar a su personal con criterios de eficiencia y oportunidad.

Por otro lado, y debido a viejas prácticas que aún persisten en los órganos de gobierno de nuestra ciudad, como el compadrazgo, padrinazgo y amiguismo, así

como la tendencia a utilizar los cargos en la administración pública como remuneración por trabajos en campaña, o peor aún, por remuneraciones a la misma, los méritos que ayudan al ascenso del funcionario son aquellos que tiene para con su jefe y no para con la institución. Los fenómenos anteriormente descritos han provocado el rezago institucional de la Asamblea. La presente investigación tiene como objetivo general analizar la posibilidad de instrumentar el SPC en dicho órgano, como instrumento de ingreso laboral de los servidores públicos, conforme a los principios de igualdad de oportunidades y el mérito, considerando que con ésta medida se promoverá el desarrollo de los trabajos legislativos y administrativos en beneficio de la sociedad del Distrito Federal.

Básicamente, se empleó en el desarrollo del presente trabajo de investigación el método lógico- deductivo, definido por el Maestro José Luis López Cano<sup>5</sup>, como el método mediante el cual se aplican los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios. En el caso particular de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a partir de experiencias ya conocidas y probadas en otros órganos, se puede proponer la instrumentación del Servicio en la institución.

---

<sup>5</sup> López Cano, J. L. Método e Hipótesis Científicos. Trilla. México. 1979

# **Capítulo I**

## **Antecedentes y propuestas de modernización de la administración pública**

### 1.- Antecedentes y propuestas de modernización de la Administración Pública

El concepto de "moderno" fue utilizado por primera vez por Jean Jacques Rousseau, en el siglo XVIII. Actualmente tiene un sentido de "renovación", "actualización". El concepto de modernización ha sido empleado en el campo de la Administración, entendiéndose aquí, la incorporación de los nuevos enfoques administrativos para superar la administración burocrática que caracteriza a los países atrasados. Sin embargo, también los países pos modernos tienen programas de modernización del Estado y de la Gestión Pública, bajo la argumentación que el Estado y la Administración Pública, por diversos motivos, se han quedado atrás y representan una rémora para el desarrollo.

Hay que comprender, que la modernización del Estado y de la Gestión Pública tuvo su antecedente en las reformas administrativas, que desde hace muchas décadas aplican diversos gobiernos. Esto también ocurre, a veces en el sector privado. A pesar de que los países desarrollados están en la pos modernidad,

siguen aplicando políticas de modernización en el sector público, ya que se ha producido un cambio radical en las actitudes sociales frente al Estado. En este sentido la modernización se refiere al proceso integral de un sistema a otro.

Pero la modernización del Estado corresponde a una tradición de cambio. Efectivamente, el sector público, periódicamente sufre de renovaciones, generalmente iniciadas por algún nuevo partido político que llega al poder. Estas renovaciones se llamaron "reformas administrativas" y fueron numerosas durante el siglo XX. Las profundas transformaciones económicas y políticas dadas a nivel mundial en las dos últimas décadas, obligan a las naciones a replantear su inserción en el nuevo contexto internacional.

La modernización es ante todo una cuestión de cultura, de nuevos valores, actitudes y creencias de la administración. La incorporación de tecnología por sí sola, proporciona un potencial limitado para cambiar la cultura de las organizaciones, si esta no se modifica, las posibilidades de éxito de las innovaciones tecnológicas son limitadas.

Con éxito, en los países desarrollados, la modernización administrativa ha representado un parteaguas, entre lo actual y lo obsoleto, entre lo efectivo y lo ineficaz. Considerando que para que esto se de, es necesario tomar en cuenta la idiosincrasia administrativa.



El número de servidores públicos se convierte hoy en día en un indicador confiable de desarrollo administrativo de los países. Entre más funcionarios públicos, por efecto del desarrollo económico, se hace más visible la extensión de las funciones sociales que el Estado atiende. Por lo que se concluye que el desarrollo administrativo esta determinado directamente por el desarrollo integral y más recientemente por la modernización.

En países como España, Italia o Inglaterra, no se turna la modernización del estado como un “adelgazamiento del sector público” como sucede en México. En éstos el Estado es el empleador más grande, por lo que tiene elevados índices de participación de sus servicios públicos en la estructura laboral.<sup>1</sup>

En México como en otros países la historia esta llena de fracasos de desarrollo estatal, cuya degradación gubernamental ha significado un deprimente proceso de desburocratización, puede ser de desagrado sin que maneje peligrosamente la estabilidad política y el destino con mucha frecuencia en lugar de un desplome, toda vez que ocurre un prolongado proceso de desgaste del Estado y de la burocracia, que coincide finalmente con la disolución total de la sociedad.

---

**<sup>1</sup> PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN PAISES DESARROLLADOS**

- 1.- Reclutamiento: Evaluando el mérito, la preparación y la capacidad técnica, a través de concursos de oposición.
  - 2.- Formación-capacitación: promociones por antigüedad y mérito.
  - 3.- Derechos y deberes: fundados en la normatividad y convenciones que rigen a cada sistema.
- Fuente: Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Cámara de Diputados (documento base).

En los albores del siglo XXI, nos encontramos en medio de una ola global de reforma del sector público. La reforma recorre el mundo desarrollado y también empieza a producirse en naciones en desarrollo como México, Chile, Uruguay, Malasia y Corea del Sur.

Las propuestas de reforma de la Administración Pública que a continuación se mencionan han sido implementadas en diferentes países, principalmente en los Estados Unidos. Cómo es lógico cada país cuenta con sus propias características, por lo que los resultados son variados.

En consecuencia más allá de que tan radicales han sido los cambios y las reformas, la intención generalizada en todo el mundo ha sido la de mejorar cada uno de los sistemas que integran la gestión de las carreras de los funcionarios públicos; así el proceso de profesionalización de los funcionarios se ha continuado bajo el claro objetivo de provisión de bienes y servicios públicos de mayor calidad.

En este siglo quedan señaladas importantes grietas en el diseño de los sistemas de función pública, pero al mismo tiempo, las experiencias siguen apuntando a que los países más desarrollados son, precisamente, aquellos que en los cimientos administrativos cuentan con un servicio civil.

### *New Public Management o Nueva Gerencia Pública*

Dentro de la Doctrina del *New Public Management (NPM) o Nueva Gerencia Pública*, destaca la profesionalización de los funcionarios del sector público, el establecimiento de medidas e indicadores de evaluación para la gestión gubernamental, mayor énfasis en los resultados que en reglas o procedimientos, desagregación de unidades monolíticas en unidades más pequeñas y flexibles, mayor competitividad dentro del sector público, utilización de herramientas administrativas del sector privado y disminución de costos.

### *Total Quality Management o Calidad Total*

La calidad Total y la Total Quality Management (TQM), constituyen nuevos conceptos y filosofía de gestión para la Administración Pública. A principios de los ochenta el concepto de calidad total del sector privado se transfirió al sector público, haciendo la satisfacción del cliente el punto de referencia en el grado de calidad alcanzado en el servicio. La calidad como ingrediente dentro de la administración es vital pues integra profesionalismo, cooperación laboral, motivación, innovación y el correcto uso de los recursos para satisfacer las necesidades de la sociedad.

### *Reinventing Government o Reinventando el Gobierno*

Es otro movimiento de reforma administrativa. Con espíritu empresarial se pretende transformar el sistema y la organización gubernamental en busca de la eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad de innovación. Para lograr llevar a cabo estos objetivos es necesario descentralizar las operaciones, ser competitivos, otorgar incentivos, aplicar los principios del sector privado, capacitar a los empleados y dar un servicio cordial y primordial al cliente. Representa un gran impulso hacia la reforma gubernamental, pues las dimensiones de la reinvención permanecen en continuo movimiento, por lo que siempre será un trabajo en progreso en busca del desarrollo continuo de la administración pública.

### *National Performance Review*

Se enfoca a recortar programas, ahorrar dinero, facultar a las autoridades, desarrollar estrategias dirigidas a los clientes y a las agencias federales, determinar lo que el gobierno debería y no debería hacer, así como devolver a los Estados algunas responsabilidades federales.

*Internacional Organization for Standardization (ISO) Organización Internacional  
de Normalización*

La serie ISO 9000-9004, es una norma internacionalmente reconocida para garantizar la calidad de las organizaciones y que constituye una agrupación de organismos nacionales de normas cuya función consiste en preparar normas internacionales.

El instrumento de evaluación ISO 9000-9004, es una sinopsis de normas encaminadas hacia el mejoramiento de la gestión de calidad, ajustándola a las necesidades y características organizativas de cada institución pública o privada.

La introducción del ISO a una organización pública es de importancia pues implica, cumplir los procedimientos de control y cubrir los requisitos de calidad en los servicios, logrando entonces renovar la confianza del ciudadano, no sólo en los servicios públicos sino también del Estado.

Como se pudo observar los procesos de reforma y modernización administrativa se declaran dirigidos a conseguir una Administración Pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano.

La legitimación de la Administración Pública, debe basarse en los resultados, en la capacidad de la acción pública para satisfacer las nuevas demandas sociales, lo

cual implica inevitablemente dar prioridad a la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos considerados como destinatarios, en el marco del contexto del principio de legalidad.

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES Y DEFINICIÓN**

### **DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.**

#### **2.1 Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera**

##### 2.1.1 El Servicio Profesional de Carrera en el ámbito internacional.

Los sistemas de servicio civil profesional de carrera, creados a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, mayoritariamente en países desarrollados, han experimentado importantes procesos de reforma en los últimos veinte años y en la mayor parte de estos países, los sistemas tradicionales, de tipo burocrático, han cedido el paso a sistemas de servicio civil más flexibles y descentralizados, los cuales son evaluados a partir de los resultados de su gestión.

Las formas, procesos y objetivos de las reformas del mundo han variado; sin embargo, las reformas han contribuido, en la mayoría de los casos, a fortalecer los principios de mérito, profesionalización, eficiencia y transparencia en la administración pública, por lo que en consecuencia, se mejora la imagen que los

ciudadanos tienen de los funcionarios públicos, en general, y a los servicios civiles en lo particular.

Pero, en relación a lo que hemos planteado hasta ahora, parece conveniente conocer lo que se puede entender como servicio civil de carrera, luego entonces enunciamos la aportada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el cual lo define como "el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una Ley básica de administración de personal de servicio civil; y un organismo responsable de su aplicación".

Los países en el mundo en los últimos tiempos han estado en una evaluación constante en su manera de organizarse y administrarse, a fin de lograr las mejoras y las metas que se plantean de acuerdo a sus necesidades y las que les exige la competencia en el ahora mundo globalizado, esto los conduce a la redefinición de sus políticas e intereses a fin de lograr la satisfacción de sus necesidades y en la búsqueda de mejor calidad de vida en las respectivas naciones, y este proceso de rumbo de intereses son conducidos dependiendo del país y de las circunstancias particulares que enfrentan, las cuales tiene que adecuarse para poder enfrentar los impactos justamente de la globalización mencionada.



Bajo este esquema y para poder existir en este mundo competitivo evidentemente se requiere la modernización en el aparato administrativo, entendido también como ajuste o redefinición del Estado y de su relación con la sociedad, y una asignatura de esta reforma pone en valor al sistema de servicio civil, visto también como la reglas de juego explícitas para el ingreso, permanencia, promoción y retiro de la función pública.

Actualmente países como Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Canadá entre otros, dentro de sus esquemas de administración pública operan modelos con el fin de estimular la permanencia en sus cargos de los servidores públicos, obteniendo la continuidad en planes y programas, propiciando la generación y aprovechamiento de experiencias que se traduce en la consecución de metas y objetivos a plazos más cortos y con menores recursos.

El Servicio Civil de Carrera no es un modelo o esquema reciente. Existen antecedentes en pasajes bíblicos, en la antigua Grecia, en el Imperio Romano, e incluso en las sociedades precolombinas. En la presente investigación se presentarán cuatro países para tener una visión genérica de su importancia y vigencia internacional.

#### *Servicio Civil de Carrera en Reino Unido*

El servicio civil británico es uno de los más antiguos en el mundo; sus raíces se encuentran en 1530, cuando los funcionarios públicos pasaron del control directo por parte del monarca a la supervisión de la Cámara Baja. No obstante, fue en 1855 cuando se estableció una Comisión del Servicio Civil. Esta comisión se encargó de iniciar los procesos de selección de funcionarios por medio de exámenes de oposición. El servicio civil británico fue, por lo menos hasta los años ochenta, uno de los ejemplos más desarrollados de lo que hoy denominamos un servicio de tipo burocrático weberiano<sup>1</sup>; es decir, trabajaba al servicio del estado, y no del partido en el gobierno. El servicio británico se componía de funcionarios que, en su mayoría, desarrollaban sus carreras profesionales al servicio del Estado.

La función práctica y constitucional del Servicio Civil en el Reino Unido es ayudar, con: integridad, honestidad, imparcialidad, y objetividad. Lo anterior es la base para la función de los Comisionados del Servicio Civil, mismas que son responsables de mantener el principio de que la selección de nombramientos en el Servicio sea por méritos y como resultado de un concurso justo y abierto, han tenido esta responsabilidad desde 1855, y sus obligaciones y facultades derivan de sucesivos Decretos sobre Servicio Civil y Servicio Diplomático. A finales de

---

<sup>1</sup> La profesionalización de la burocracia, una herencia de Weber para los debates sobre modernización y desarrollo del Estado en el siglo XXI. Al parecer la afirmación anterior es muy restrictiva en cuanto a legado de Max Weber sobre su propuesta gobierno público legal - racional, que orientó el desarrollo del Estado moderno, a partir del avance de la industrialización de los países desarrollados y en desarrollo desde los inicios del siglo XX. Su importancia fue tal que, muchas veces el incuestionable dominio de la burocracia hacia aparecer las críticas de los intelectuales como algo sin mayor fundamento, frente a los logros de los distintos países que la utilizaban como forma de administración.

1995 se amplió su función para que atendieran y decidieran, conforme al Código del Servicio Civil, en casos de demandas relacionadas con el comportamiento adecuado que no pudieran resolverse mediante procedimientos internos, y para que informaran sobre dichas demandas presentadas ante ellos.

Los Comisionados reciben su nombramiento directamente de la Corona, conforme a la Prerrogativa Real. Los Comisionados no son designados como servidores públicos y son independientes de los Ministros. Se buscan y eligen en los sectores público y privado. Los Comisionados informan a la Reina cada año sobre su trabajo, y su informe es público.

Si una dependencia del gobierno desea realizar una contratación abierta a candidatos externos al Servicio Civil, la función de los Comisionados es asegurar que los posibles solicitantes tengan la oportunidad de enterarse sobre la vacante, que sean tratados justamente y que se elija al mejor para el trabajo.

Son estos principios de transparencia, equidad y méritos lo que importan más que cualquier proceso en particular. Los Comisionados no hacen los nombramientos, son las dependencias que trabajan en representación de los Ministros como autoridades encargadas de nombramientos por la Corona, las que hacen las designaciones para el Servicio Civil.

El Código del Servicio Civil que entró en vigor el día primero de enero de 1996, establece el marco dentro del cual trabajan todos los servidores públicos y señala los valores que deben defender. Ofrece un medio para que un servidor público pueda informar si se le pide que actúe de forma ilegal, inadecuada o no ética; viole los principios constitucionales o el código profesional que pueda implicar un manejo fraudulento, o sea de cualquier otra forma incongruente con el código. También requiere que los servidores públicos informen sobre la evidencia de una actividad delictuosa o ilegal de otros.

Cuando esto ha ocurrido y la persona considere que la respuesta de su dependencia no fue razonable, él o ella pueden apelar a los Comisionados.

El último deber impuesto a los Comisionados por el Decreto es el de informar anualmente los resultados de su trabajo a la Reina. Esto ofrece a los Comisionados la oportunidad de informar públicamente sobre los asuntos especificados en el Decreto que implica un resumen de los nombramientos de alto nivel realizados después de un concurso abierto para los que se requiere la aprobación de los Comisionados; el número de personas que fueron nombradas utilizando cualquiera de las excepciones al principio de contratación y que hayan requerido de la aprobación de los Comisionados; una relación del trabajo de

auditoría de los Comisionados, y una relación de las demandas conforme al Código del Servicio Civil.<sup>2</sup>

*Servicio Civil de Carrera en los Estados Unidos de Norteamérica.*

El núcleo de la Ley de la Función Pública de los Estados Unidos de 1883 era el concepto de que los funcionarios públicos federales serían contratados, ascendidos y despedidos de sus funciones, en caso necesario, con base exclusivamente en el concepto de méritos, es decir, la capacidad del individuo de desempeñar su trabajo. Desde entonces, el candidato que se contrate para un empleo en el gobierno federal debe ser la persona mejor calificada de entre los solicitantes para dicho puesto. Para ser ascendido, un funcionario público debe estar realizando sus funciones de manera competente y para que se le despida involuntariamente debe no estar desempeñando dichas funciones en forma aceptable, además de que se le debe haber dado una notificación razonable para que de ser posible adopte medidas correctivas.

A lo largo de los años, estos principios de méritos se han ido ampliado y actualmente incluyen las siguientes disposiciones:

---

<sup>2</sup> Memorias del Foro “Profesionalización del Servicio Público en México, hacia la Innovación y Democracia. Ponencia del Doctor Jim Barron “La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el Servicio Civil”.

1. Reclutar, seleccionar y ascender con base en méritos tras una competencia justa y abierta;
2. Tratar a empleados y solicitantes de manera justa y equitativa;
3. Proporcionar la misma remuneración por el mismo trabajo y recompensas por excelencia en el desempeño;
4. Mantener altas normas de integridad, conducta e interés por el bien público;
5. Manejar a los empleados de manera eficiente y eficaz;
6. Conservar o despedir a los empleados con base en su desempeño;
7. Educar y capacitar a los empleados si ello dará como resultado un mejor desempeño organizacional o individual;
8. Proteger a los empleados de influencias políticas indebidas; y
9. Proteger a los empleados de represalias por la divulgación legal de información relacionada con desperdicio, fraude o abuso de fondos o bienes públicos o de la confianza pública.

La Oficina de Administración de Personal, en colaboración con la Oficina del Consejero Especial, se encarga de la aplicación de estos principios y refiere cualquier acto cuestionable a la Junta para la Protección de los Sistemas de Méritos para su resolución. Las apelaciones de la Junta pasan al sistema de tribunales federales de los Estados Unidos.

Con el concepto de méritos firmemente arraigado en la gestión de la función pública de los Estados Unidos de Norteamérica, basa su atención en aumentar la

eficiencia, la productividad y la sensibilidad de la función pública hacia las necesidades del público que sirve.

Su objetivo es lograr un gobierno federal que produzca resultados para los ciudadanos estadounidenses, muestre responsabilidad por el progreso y acoja la competencia, la innovación y las opciones.

#### *Servicio Civil de Carrera en Canadá.*

El servicio público canadiense es profesional, no partidista y representativo de la población canadiense. Desde principios del siglo XX, la Comisión del Servicio Público y su antecesora, la Comisión del Servicio Civil (órganos que dependen del Parlamento y no del gobierno en turno), han decidido, con base en el mérito, los nombramientos de ingreso al servicio público y dentro de él. La antigüedad no influye en este proceso, sino que el mérito es la base para los nombramientos hasta el nivel de viceministro adjunto.

Los viceministros son nombrados por el gobierno en turno; sin embargo, existe una larga tradición de que la mayoría de estos nombramientos se den entre las filas del servicio público profesional. Se puede ingresar al servicio público de Canadá en muchos niveles diferentes y, aunque siempre es posible hacer promociones internas, no es raro ver que se anuncien vacantes de todos los niveles, hasta el de viceministro adjunto, disponibles para el público en general.

También es posible ingresar en los niveles más bajos y ascender hasta los más altos, aunque no es fácil superar las barreras entre las categorías de cargos.

La mayoría de los procesos de contratación se basan en el cargo y los directores buscan ocupar vacantes específicas en sus organizaciones. Aunque la idea del servicio público de carrera no está tan arraigada en este país, como en otros lugares, mucha gente permanece toda su vida laboral en el servicio público y, si bien es posible pasar de una dependencia a otra, en especial en la región de la Capital Nacional, muchos servidores públicos pasan toda su carrera en una sola dependencia.

La Comisión de Servicio Público (PSC, por sus siglas en inglés) tiene la autoridad legal para designar personas tanto dentro como fuera del servicio público, pero delega la mayor parte de su autoridad para hacer designaciones internas a los viceministros, quienes, a su vez, delegan la mayor parte de su autoridad a los especialistas de recursos humanos de sus dependencias. La PSC sigue siendo responsable de la mayor parte del reclutamiento fuera del servicio público, así como de los nombramientos para el grupo ejecutivo.

El servicio público de este país, ha evolucionado con los años y continuará haciéndolo. Iniciativas recientes del Consejo del Tesoro como los Servicios Centrados en el Ciudadano y la Contraloría Moderna, así como otros proyectos



como “Canadienses en Contacto”, consolidan y fomentan las tradiciones del servicio público de Canadá.

#### *Servicio Civil de Carrera en Francia*

Pueden considerarse tres elementos básicos en el concepto de función Pública en Francia: los cuerpos de servidores públicos, la selección y la descentralización.

La administración de los recursos humanos públicos puede organizarse en sistema de puestos o en sistema de cuerpos; Francia deliberadamente ha optado por el concepto de los cuerpos que permitan separar el puesto funcional de la persona.

El cuerpo permite organizar la selección sobre elementos genéricos que abarcan a todos los puestos de un mismo nivel de responsabilidad. A estos elementos genéricos se agregan los conocimientos específicos para poder evaluar a los candidatos en el momento de ingresar al puesto. Este sistema permite facilitar la movilidad de los servidores públicos que sólo se capacitarán en las competencias específicas del nuevo puesto.

La selección es para muchos el elemento básico del servicio civil. En el sistema Central Francés, el concepto más conocido está relacionado con la Escuela Nacional de Administración (ENA) que permite a los candidatos que consiguen

superar todas las pruebas escoger, en orden de mérito entre los puestos vacantes de las diversas administraciones, la plaza que corresponde a sus aspiraciones.

La descentralización creó la Función Pública Territorial que corresponde en México, a Estados y Municipios. El concepto de selección y nombramiento es diferente entre las dos funciones públicas local y central aunque los niveles y pruebas sean equivalentes.

Existe un instituto autónomo, descentralizado y de administración que establece las listas de elegibles a través de concursos de oposición que permiten a los representantes de los gobiernos locales seleccionar en última instancia al servidor público idóneo entre los mejores candidatos del concurso.

Este proceso permitió a los poderes locales, que acababan de recibir más responsabilidades después de las leyes de descentralización, contar con servidores preparados para enfrentar el reto de las nuevas competencias locales.

El sistema de selección tanto central como local permite atraer a los mejores servidores públicos. La movilidad tanto horizontal como vertical en la misma administración o en las otras funciones públicas contribuye al desarrollo de los mejores servidores que de esta manera permanecen al servicio del público.

Los servidores públicos que determinan libremente las administraciones donde quieren laborar o los servidores “territoriales” que reciben su nombramiento del electo representante de la Institución, no dependen de los resultados de las diversas elecciones.

Con esto contribuyen a transparentar la administración pública (por ejemplo al momento de cambio de electo o de alta gerencia) porque pueden permanecer en sus puestos siempre y cuando cumplan con las obligaciones de neutralidad, de eficiencia y de profesionalismo. Si el sistema de selección aumenta los resultados en materia de competitividad, la separación de funciones de selección y de nombramiento, se facilita la rendición de cuentas y la transparencia.

El concepto de los concursos de oposición y de las listas de elegibles permite democráticamente a todos los ciudadanos acceder a los cargos públicos sin obligación de pertenencia a un partido político.

En resumen la equivalencia de sistemas de selección permite una movilidad entre las diversas funciones públicas y una adaptabilidad de los servidores públicos a las necesidades y cambios en las diversas administraciones.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Memorias del Foro “Profesionalización del Servicio Público en México, hacia la Innovación y Democracia. Ponencia de Antoine Tahoces “Servicio Civil de Carrera: La Función Pública a la Francesa”

Los procesos de reforma a los servicios civiles en el mundo demuestran que la parte más sencilla es la introducción y modificación de las reglas formales que regulan al servicio. Sin embargo, como explica Alex Matheson, jefe de la unidad de administración y presupuesto de la OCDE, modificar los valores y patrones de conducta es una tarea mucho más complicada. El cambio de cultura “requiere de un enfoque continuo de liderazgo en todos los niveles, reforzado por sistemas de apoyo en gestión y responsabilidad”.

#### 2.1.2 Antecedentes históricos del Servicio Profesional en México

El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana es un concepto que en los últimos años ha tomado importancia, con muchas variantes y objetivos, pero siempre intentando propiciar y fomentar en los trabajadores estatales, la vocación para el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional dentro del sector. A continuación se describirán los principales antecedentes de la función pública en nuestro país.

##### *El Servicio Público en el México Precolombino (Imperio Azteca)*

En la Ciudad de México-Tenochtitlan el régimen político se integraba de instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban constantemente sobresaliendo una, la fiel observancia de sus leyes mediante una

impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.

Las altas clases sociales, no constituían elites cerradas y se daba entre ellas gran diversificación en virtud de que se renovaban con la participación del pueblo así, todo azteca sin distinción de clase, que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas (que eran muy apreciados en la sociedad por su labor creadora); solamente quienes no habían podido sobresalir en estas actividades, estaban condenados a permanecer macehualli.<sup>4</sup>

En la sociedad azteca, los macehualli (o macehualtin, en plural) eran la clase social que estaba por encima de los esclavos, y jerárquicamente estaban por debajo de los *pīpiltin* o nobles.

Los macehualtin rendían servicio militar, pagaban impuestos y trabajaban en obras colectivas. Como los esclavos, también podían poseer bienes, casarse con personas libres, tener hijos libres, teniendo una relativa libertad.

---

<sup>4</sup> Chávez Alcazar Margarita. El servicio civil de carrera, en la administración pública mexicana. Primera Edición, México, 1985, p. 25.

Puede establecerse que para la selección de cualquier servidor público, desde el Tlatoani (gobernante) hasta el último de ellos, los aztecas tomaban muy en cuenta y era requisito indispensable, el tener las siguientes características personales:

- Espíritu de servicio.
- Honestidad.
- Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar.
- No tener vicios.
- Un interés por el mejoramiento de la comunidad.

En la designación de sus funcionarios públicos, los aztecas tenían un especial cuidado, como se desprende del texto siguiente:

“El senado tiene estas propiedades, ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión. Por su parte López Agustín concluye que los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Herrera Pérez, Agustín. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Primera edición. Edit. Carsa, México, 1991. Pp. 21 y 22.

### *El Servicio Público en la Sociedad Colonial*

En la administración de recursos humanos del sector público, durante la Colonia no se tenía una clasificación de puestos, es decir, no estaba definida, pues los trabajadores desempeñaban diversas funciones; para la selección de cualquier servidor público, desde el virrey hasta el último de ellos, se tomó en cuenta y era requisito indispensable, el tener la siguiente característica personal:

1. Ser español de nacimiento, para los puestos más importantes (virrey, alcalde, delegado, etc.).
2. El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno.

El aprendizaje o capacitación de los servidores públicos de la Colonia se daba dentro de la administración pública en forma empírica, por no estar sistematizada la capacitación como tal.

Asimismo, podemos hablar de que en la colonia existían medidas para profesionalizar el servicio público como se desprende de los perfiles que se exigían a quienes se desempeñaban en la Secretaría de Cámara del Virreinato, o bien a quienes conformaban el cuerpo de intendentes que fue menester alistar con motivo del establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España en el último tercio del siglo XVIII.

### *El Servicio Público en el México Independiente*

En el México independiente la construcción y consolidación de la unidad civil de la nación constituyó un proceso dilatado, durante ésta época de constantes enfrentamientos civiles no había sistemas de elección de los servidores públicos; no había clasificación de puestos aunque se inician los intentos de establecimiento; ni tampoco se contaba con sistema de capacitación, los ascensos y/o promociones se daban por cambio de la gente en el poder; comúnmente por los golpes de Estado.

Don José María Morelos y Pavón en “Los Sentimientos de la Nación” consignó los cimientos de la seguridad social y jurídica de los trabajadores, justo es decir que dada la inestabilidad política imperante, los empleados públicos (sobre todo la base trabajadora) en ocasiones se quedaban sin cobrar un centavo hasta por meses; y estaban expuestos a ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de Estado, pues carecían de protección jurídica.

### *El Servicio Público en la Reforma*

En esta época, se dieron cambios importantes como la separación de la iglesia del Estado, la nacionalización de los [bienes](#) eclesiásticos y la [libertad](#) de cultos, esto permitió que los aspectos administrativos tuvieran gran avance. El Presidente Benito Juárez, intentó establecer orden y racionalidad a la función pública y a él se



le debe el inicio de la reestructuración de la administración pública lográndolo en cierto modo pues la clasificación de puestos, aunque no existió en una forma sistematizada, si se dieron intentos para lograr su establecimiento sin embargo la selección del servidor público no existe, y en 1871, se comienza a organizar el Gran Círculo de Obreros que propugnaba por peticiones de tipo laboral; posteriormente surge la Asociación Mutualista de Empleos Públicos, que como es de suponer y como lo establece su propia denominación, se trata de una mutualidad, en donde los trabajadores aportan cuotas y ellos mismos reciben todos igual auxilio en caso de necesidad.

#### *El Servicio Público en el Porfiriato*

Uno de los grandes problemas de México fue que al volverse una nación independiente nació sin tener unas bases institucionales sólidas. Casi todo el siglo XIX se caracterizó por ser un periodo de inestabilidad política. No es hasta el llamado *Porfiriato* (cuando gobernó Porfirio Díaz), que México vive un periodo de paz y prosperidad económica. Porfirio Díaz logró apaciguar a la competencia política y mantuvo contentos a sus colaboradores. La corrupción entre su gente era algo tolerado por Díaz. Ésta tenía como objetivo asegurar la lealtad de sus funcionarios; era un costo necesario para mantener la estabilidad política que necesitaba el país. Díaz comenzó con el presidencialismo. El problema que había era la falta de un mecanismo eficiente que pudiera asegurar una sucesión presidencial pacífica y ordenada.

Andrés Molina Enríquez, al analizar el sistema de Díaz en 1908, lo resumió en una frase: “amistad personal”. En este sistema de amigos, los gobernadores estaban ligados al presidente, los jefes políticos a los gobernadores y los presidentes municipales a los jefes políticos”.<sup>6</sup>

Con el tiempo Porfirio Díaz se rodeó de intelectuales y pseudos-intelectuales positivistas conocidos con el nombre de científicos, los cuales influyen en las actividades de su gobierno, y por ende, en la administración de personal.

Así para el proceso de selección, y con influencia de José Yves Limantour, el presidente Díaz estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que deberían cursar los aspirantes a empleo públicos. Para la capacitación se dieron los primeros intentos por establecer un sistema de capacitación, sin cristalizar en nada concreto.

Para el sistema de ascensos y/o promociones se publicó un trabajo titulado “Guía práctica del Empleado de la República Mexicana”, en el cual se avizoran algunos lineamientos de lo que actualmente conocemos como sistema de méritos, base y sustento del ascenso y la promoción, pensión y jubilación. El servidor público no tenía seguridad social o derecho a una vejez digna y tranquila por jubilación.

---

<sup>6</sup> Idem, p. 56.

El origen del derecho del trabajo en nuestro país, derivó del malestar y la inquietud de la sociedad, causas que posteriormente llevaron a la Revolución y por consiguiente a una transformación política, social y económica que inicio en el año de 1910.

#### *El Servicio Público en México 1917- Actual*

La Asamblea Constituyente de Querétaro de 1917 aprobó la redacción de un proyecto de declaración de derechos sociales, en los siguientes términos:

“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 las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo.”

De la redacción anterior, los Estados que integraban la República iniciaron la labor de recopilar información para poder emitir su Ley relativa en materia del trabajo, siendo el más representativo y precursor el Estado de Veracruz, ya que en el año de 1918 expide su Ley del Trabajo, primera Ley mexicana que reúne en su texto los temas del derecho del trabajo de su época y uno de los antecedentes importantes de la Ley Federal del Trabajo de 1931; sin embargo en su artículo 8º,

estableció que "No eran objeto de la Ley los contratos que se refirieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado"; disposición que fue acogida por las restantes Leyes de los Estados.

Derivado de lo anterior y con la facultad normativa de que se dotó a los Estados en la materia, la Federación se enfrenta con diversos criterios y pluralidad de Leyes; por lo que en el año de 1929 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que en lugar de las Leyes locales de todos los Estados, éstos se rigieran por una Ley única que para el efecto expidiera el Congreso Federal, ajustada a las bases ya previstas, lo que dio origen a la primera Ley Federal del Trabajo promulgada el 18 de agosto de 1931, por el entonces Presidente de la República, Pascual Ortiz Rubio; pero no se reglamenta lo relativo a servidores públicos.

Se consideraba que una de las razones por la que los trabajadores públicos no se les reconocía sus derechos como tales, era por que el movimiento obrero los miraba como los servidores de un Estado que era el instrumento en ese entonces, de opresión sobre la clase trabajadora.

Para el año de 1931, dentro de la primera Ley Federal del Trabajo aparece el texto: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes del Servicio Civil que se expidieran." Pero las anunciadas Leyes del servicio civil no se lograron expedir. La burocracia siguió viviendo en la incertidumbre, pues

cada que se presentaban cambios de gabinete, eran cesados decenas de ellos. No obstante, en el año de 1934, el Presidente Abelardo Rodríguez, consciente del desamparo que vivían los empleados públicos, dictó un acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil de la Federación, el cual rigió hasta el mes de noviembre siguiente. En el año de 1959, el Presidente Adolfo López Mateos, envió al Poder Legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado "B" a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contenía la declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos, iniciativa que posteriormente fue aprobada en el año de 1960.

#### *Antecedentes Legislativos*

En un estudio reciente impulsado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se registran antecedentes fundamentales de la profesionalización de la función pública en México. (Véase el cuadro 1)

#### **Cuadro 1**

#### **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO**

<b>Año o Período</b>	<b>Acción</b>
<b>1911</b>	Proyecto de Ley de Servicio Civil, presentado en la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berlanga.

<b>1923 a 1938</b>	Se realizan esfuerzos por instaurar un sistema formal de servicio civil: Ley de Servicio Civil en el estado de San Luis de Potosí (1923); Ley Federal del Trabajo (1931); Ley sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrícolas (1932); Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil (1934); Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938).
<b>1963</b>	Se aprueba la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
<b>1983</b>	Se forma la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. No llegó a operar por la resistencia de los grupos políticos involucrados.
<b>1994</b>	El gobierno federal lanza el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1994-2000 (PROMAP). Se encargó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la elaboración del proyecto de ley respectivo.
<b>1998</b>	Se presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de ley para la Administración y evaluación del desempeño de los servidores públicos. No hubo resolución al respecto.
<b>2002</b>	El Presidente Vicente Fox anuncia la Agenda de Buen Gobierno con seis líneas de acción: Gobierno honesto y transparente; Gobierno profesional, Gobierno de Calidad; Gobierno digital; Gobierno con mejora regulatoria; y Gobierno eficiente.
<b>2003</b>	El 10 de abril de 2003 se aprueba la <u>Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal</u> y entra en vigor en octubre. Esta ley condiciona la estabilidad del funcionario de confianza a la evaluación de su desempeño. Asimismo, prevé estímulos e incentivos al buen desempeño. La Ley separa la carrera administrativa de la política y propende a la creación de un Sistema de Servicio Profesional de Carrera para los servidores públicos llamados de "confianza" (directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores, jefes de departamento y enlaces).

<b>2004</b>	El 2 de abril de 2004 se publica el Reglamento de la Ley, en el que se establecieron los requisitos y etapas para que el Sistema de Servicio Profesional de Carrera opere plenamente.
<b>2005</b>	Inicia la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño, con el propósito de medir y valorar el desempeño de los servidores públicos.
<b>2006</b>	Se fortalece el proceso de evaluación de capacidades con el propósito de ingresar al Sistema de Servicio Profesional a través del cumplimiento de requisitos previstos en la Ley y Reglamento del SPC. Se concluye con la implantación del Servicio Profesional de Carrera en los términos y plazos previstos en la propia Ley de la materia.
<b>2007</b>	Se consolida el servicio profesional de carrera, a través de la actualización del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

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

De conformidad a nuestro tema de investigación y toda vez que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano legislativo del Distrito Federal, debemos señalar que en 1999 se expidió la *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal*, la cual fue elaborada con la concurrencia del Programa Franco Mexicano de Cooperación Municipal, dicha Ley tendría que haber entrado en vigor a partir del 1º de enero de 2001; sin embargo, el pleno de la Asamblea pospuso su operación hasta agosto del año 2004, asimismo actualmente existe una iniciativa enviada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para retrasar hasta el año 2011 el nombramiento de servidores públicos de carrera en el Distrito Federal.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Iniciativa de reforma a los artículos Transitorios Primero, Tecero, Cuarto y Quinto de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, que presentó el

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, introduce en México el Servicio Civil de Carrera Municipal en el que se plasma que es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público.

Desde la Reforma Municipal de 1983, a la fracción VIII del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en marzo de 1987, se estableció que relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

A pesar de ser un aspecto relevante para el mejor funcionamiento de la administración pública municipal, los avances a nivel nacional en esa materia han sido pocos.

En México rige un sistema que distingue a dos tipos de funcionarios, los de base, que están sindicalizados y son inamovibles, y los funcionarios medios y altos, llamados funcionarios de confianza, que se encargan de las áreas sustantivas de la administración pública. Los primeros tienen cortas expectativas de promoción o



carrera profesional, mientras que los empleados de confianza tienen las tareas operativas y las de toma de decisiones, el control de los recursos y su asignación. A los de base se les garantiza de manera total la permanencia laboral, pero tienen fuertemente restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. Los segundos, que ocupan los puestos medios y altos, gozan de mejores niveles de ingreso, pero carecen de estabilidad laboral.

En suma, los esfuerzos en materia de profesionalización y de servicio público de carrera en México, no son pocos ni muy recientes, no obstante, podemos afirmar que la prolongada duración del régimen corporativo-clientelar inhibió su desarrollo, en virtud de que no acababa de ser funcional con el mismo.

El papel del Estado en el México de hoy, está especificado en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”

### 2.1.3 Situación actual del Servicio Profesional de Carrera en México

La creación del SPC es una de las reformas administrativas más importantes en la historia de México. Sin lugar a dudas, en pocas ocasiones anteriores el Estado ha decidido comprometer en un solo proyecto de reforma gubernamental una cantidad tan grande de esfuerzos políticos, intelectuales y organizativos, así como de recursos administrativos, humanos y presupuestales.

Resulta difícil encontrar numerosas reformas en el pasado que hayan traído consigo cambios de magnitud similar a los que el servicio civil traerá eventualmente en por lo menos tres vertientes: la configuración de los procedimientos, estructuras y sistemas de recursos humanos de las dependencias federales; los valores y patrones de comportamiento de los funcionarios públicos; y las relaciones de poder entre los diversos actores del sistema político-administrativo del país.<sup>8</sup>

A pesar de la relativa estabilidad política y de la continuidad de un solo partido no existió en México un servicio profesional de carrera. Esto se debió a la politización que sufrió la administración pública mexicana al no existir una clara diferenciación entre política y administración; esto se traducía en el hecho de que el desarrollo de

---

<sup>8</sup> Entre los primeros trabajos de los especialistas mexicanos con respecto a la creación del SPC: encontramos Luis F. Aguilar; David Arellano, "Profesionalización de la Administración Pública en México..."; José Luis Méndez, "El Servicio Profesional y la consolidación democrática"; Omar Guerrero; Rafael Martínez Puón, y los ensayos de los dos primeros números de la revista *Servicio Profesional de Carrera*, editados por el Colegio de México.

la administración pública mexicana no se correspondía estrictamente con el modelo de gestión que caracterizaba al paradigma burocrático, lo que se corrobora justamente con el hecho de que no se logró poner en marcha un sistema centralizado de servicio civil de carrera.

En cualquier país, el funcionamiento y desarrollo de las organizaciones públicas se encuentra condicionado por las tradiciones, los valores y las relaciones de poder que caracterizan el sistema político en el que dichas organizaciones están inmersas. En este sentido, la particularidad del caso mexicano no se ha derivado de la politización de su administración pública sino de la profundidad con la que esta politización ha afectado los mecanismos de reclutamiento y promoción de los servidores públicos, el uso cotidiano de los recursos federales y el desempeño en general de las organizaciones públicas.

Durante mucho tiempo, la administración pública de nuestro país tuvo por lo menos cuatro funciones esenciales para el sistema político en turno:

1. La administración pública se convirtió en la principal fuente de reclutamiento del personal político y el escenario de la contienda política, particularmente la sucesión presidencial, en donde los Secretarios de Estado eran los políticos contendientes. Ahí, los grupos políticos se congregaban y movilizaban recursos y se elaboraban estrategias para contender por la presidencia y otros puestos de

relevancia política, como las gubernaturas estatales, lo cual comprometía a buena parte de las administraciones bajo su mando.

2. Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, y sustituyó al congreso en ese papel de representación. Por otro lado, además de ser enlace entre el poder político y los sectores sociales, la administración pública fue el medio de canalización de los recursos hacia esos sectores sociales y el sitio de la negociación para la asignación de esos recursos. La representación de los sectores no era el congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores. La asignación de los recursos no se negociaba tampoco ni con los representantes distritales ni en el ámbito territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de estado y en sus aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político, y favorecer sus fines.

3. El esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales, favoreció enteramente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley. La administración pública fue el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto. Al mismo tiempo, la burocracia salía internamente cohesionada e infranqueable a consecuencia de su colusión.

4. Finalmente, la administración pública fue el brazo ejecutor incondicional del Presidente.<sup>9</sup>

Cada una de estas características va en contra de la autonomía del servicio civil profesional, la cual separa a la administración de la competencia política; aísla y ofrece neutralidad a los cuerpos burocráticos; ofrece condiciones e incentivos para el ejercicio honesto y apegado a la norma de la gestión pública.

En nuestro país, se han sentado las bases para el Servicio Profesional. En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VII y VIII del apartado B 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 gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad...”

---

<sup>9</sup> María del Carmen Pardo, el Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la función pública. Serie cultura de Rendición de Cuentas. Editado por la Auditoría Superior de la Federación.

La necesidad del servicio profesional de carrera en México, se ha reflejado en el hecho de que algunas dependencias y entidades han impulsado el establecimiento de un servicio, unas con mayor grado de madurez y desarrollo que otras.

La entrada de nuestro país a una fase de normalización democrática caracterizada, entre otros factores, por la emergencia de la sociedad civil, ha traído un conjunto de nuevos retos para las instituciones del Estado. La respuesta de las instituciones públicas sensibles a este cambio social, ha sido la búsqueda de la eficiencia y el cumplimiento cabal de sus propósitos a través de la implementación de políticas acordes a las necesidades de la sociedad.

En este sentido, en los últimos años, se ha valorado positivamente la puesta en marcha de modelos de gestión que han probado su eficiencia en las democracias consolidadas, como tal es el caso, del Servicio Civil de Carrera.

Los avances en la instauración de sistemas de carrera en organismos especializados, han demostrado la eficacia de éstos como instrumentos para profesionalizar la función pública, mejorar los resultados y asegurar la rendición de cuentas.

La primera experiencia en este sentido fue la creación del Servicio Exterior Mexicano en 1934, cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargados específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Desde entonces se reconocía la importancia de contar con profesionales en la materia que tuvieran la posibilidad de desarrollar una carrera y, con ello, profesionalizar su trabajo y crear una memoria institucional.

El servicio profesional de carrera en México es más o menos un equivalente del *Senior Executive Service* de Estados Unidos, que incluye a los altos funcionarios del gobierno federal estadounidense, o al *Higher Civil Service* de Canadá, que agrupa a los puestos superiores de mando federal. Sin embargo, en México abarca un grupo muy limitado dentro del universo de los empleados públicos.

Al mes de junio de 2007, la Administración Pública Federal cuenta con un total de 3,009,117 puestos de los cuales 645,725 corresponden a dependencias y órganos desconcentrados del sector centralizado, 1,390,739 clasificados como gasto federalizado corresponden al sector centralizado y 972,653 del sector paraestatal. El total de instituciones de la Administración Pública Federal Centralizada sujetas al Servicio Profesional de Carrera es de 76 con una población de 41,180 puestos,

2,927 de designación directa y 38,253 son puestos de nivel de Enlace a Director General, sujetos al Servicio Profesional de Carrera.<sup>10</sup>

Recientemente se han creado un buen número de servicios de carrera en organismos especializados (véase el cuadro 2). Es posible señalar que las características comunes de las instituciones en que se han establecido estos sistemas son, en términos generales, dos:

- 1) Son instituciones con funciones específicas (claridad en fines y en medios<sup>1</sup>); y
- 2) Son instituciones que, en mayor o menor medida, gozan de autonomía respecto al gobierno federal.

## **Cuadro 2**

### **SERVICIOS CIVILES EN MÉXICO**

<b>INSTITUCION</b>	<b>SERVICIO DE CARRERA</b>
▪ Comisión Nacional del Agua	Sistema de Especialistas en Hidráulica
▪ Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral
▪ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI)	Sistema Integral de Profesionalización

---

<sup>10</sup> Estadísticas del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo para México. (Datos a Junio de 2007)



<b>INSTITUCION</b>	<b>SERVICIO DE CARRERA</b>
▪ Procuraduría Agraria	Servicio Profesional Agrario
▪ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. (PGJDF)	Instituto de Formación Profesional
▪ Procuraduría General de la República. (PGR)	Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.
▪ Secretaría de Educación Pública (SEP)	Carrera Magisterial
▪ Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano
▪ Sistema de Administración Tributaria (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).	Servicio Fiscal de Carrera
▪ Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	Servicio Civil de Carrera SSP
▪ Congreso de la Unión	Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
▪ Cámara de Senadores	Profesionalización del Personal de Apoyo Parlamentario
▪ Poder Judicial de la Federación	Carrera Judicial
▪ Comisión Nacional de Derechos Humanos	Servicio Civil de Carrera de sus Servidores

**Fuente:** Documentos y sitios sobre el servicio profesional de carrera y relacionados.  
<http://www.ServProfCarrGovFed/documentos.htm>

Existen otros casos, como el Banco de México, donde si bien no existe formalmente un Servicio Profesional en la práctica se han consolidado ciertas tendencias, como la valoración de la experiencia y el mérito. Por otro lado, existen algunos proyectos para instaurar servicios de carrera en el gobierno del Distrito Federal, en la Cámara de Diputados y en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

También en el ámbito estatal y municipal se ha reconocido la conveniencia de establecer sistemas que valoren el mérito para permitir la continuidad y profesionalización de la función pública; empero, en la actualidad los avances han sido limitados y poco significativos.

#### 2.1.4 Servicio Profesional de Carrera Parlamentario

En el ámbito del Servicio Parlamentario de Carrera también existen experiencias aleccionadoras, tales como la española y la norteamericana, en donde el servicio profesional parlamentario es un pilar en el trabajo legislativo de los congresos de ambos países.

En los Estados Unidos el Servicio de Información del Congreso está integrado por 741 personas, con un presupuesto, en 2001, de 73.4 millones de dólares. Cuenta con expertos reconocidos en distintas disciplinas que producen alrededor de 3 mil estudios, anualmente. La General Accounting Office (órgano homólogo a la Contaduría Mayor de Hacienda, en México), ha llegado a tener 5 mil integrantes.

Un congresista estadounidense tiene en promedio un equipo de colaboradores de 20 a 25 asesores de carrera, de los cuales cinco o seis operan en el distrito de origen del legislador.

En México, en el plano legislativo, la Cámara de Diputados aprobó un Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera el 26 de abril del 2000, que entró en vigor el 1° de junio del mismo año. La Cámara de Senadores se unió a la misma propuesta y el Estatuto correspondiente fue aprobado en sesión ordinaria el 7 de noviembre del 2002.

## **2.2 Servicio Profesional de Carrera**

### 2.2.1 Definición

Los servicios de carrera forman parte del modelo burocrático de implementación de políticas, caracterizado por la impersonalidad, la eficiencia y la creación de rutinas en los procesos de administración. Tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa y América a finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios públicos pasaron del servicio a la Corona al servicio del Estado, una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas. En ese sentido, Perry Becke y Theo Toonen señalan que el nacimiento del servicio civil se asocia a cinco procesos históricos<sup>11</sup>:

- 1) La separación de lo público y lo privado;
- 2) La separación de lo político y lo administrativo;
- 3) El desarrollo de la responsabilidad individual;
- 4) La seguridad en el empleo; y
- 5) La selección por mérito e igualdad.

---

<sup>11</sup> Véase: Perry Becke, Theo Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Bloomington, 1996 y Michel Crozier, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

El modelo burocrático, también llamado weberiano, asume que ciertas condiciones, como el establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son necesarias para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Estos sistemas, basados en normas más o menos estables y exhaustivas, buscan ser impersonales, ofrecer el mismo tratamiento o servicio a todo el mundo y garantizar la seguridad jurídica y eficacia de la administración.

Las burocracias modernas han evolucionado al abandonar progresivamente el patrimonialismo y el clientelismo, y al adoptar el modelo “legal-racional” en el que el reclutamiento, formación de promoción del personal obedecen a reglas propias de carácter general, con el objetivo de separar a la administración de la política y brindar garantía de ingreso y empleo a los burócratas, como incentivo para luchar contra la corrupción.

La tarea de definir con precisión que es un servicio civil de carrera es una tarea difícil, cada país tiene una definición propia y suele considerar diferentes aspectos para delimitar a su personal público de carrera.

El Servicio Civil de Carrera es el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública. Así las diversas etapas operativas que incluye dicho sistema son: reclutamiento, selección, inducción al

puesto, capacitación, evaluación del desempeño, promociones e incentivos y retiro.<sup>12</sup>

Cabe aclarar que no existe una definición única de servicio civil de carrera; sin embargo de manera generalizada se utiliza como un sinónimo de carrera administrativa y se relaciona siempre con funcionarios, función pública y servicio público.

Hablar de Servicio Civil de Carrera es hablar de profesionalización, aunque el primer término no abarque en su totalidad al segundo. La profesionalización del servicio público puede visualizarse como la idea de habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyen a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental.

En un sentido más práctico entendemos la profesionalización del servicio como la necesidad de establecer formalmente un catálogo de puestos que integren las diversas estructuras administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública, definir con claridad y certeza la naturaleza de éstos y la

---

<sup>12</sup> Cuevas Plancarte Ruben "Profesionalización del Servidor Público; ¿Servicio Civil de Carrera?", en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México, Año VII, No. 15, Enero-Junio 1999, p. 19

relación de funciones que les corresponden; y, determinar con igual precisión y claridad las calidades profesionales y aptitudes personales que deben reunir.

De lo anterior expuesto, consideramos que el SPC comprende básicamente a:

- 1) Un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia y confidencialidad.
- 2) Un sistema que regula el ingreso, formación, capacitación, certificación de competencias, permanencia, movilidad (carrera), separación del personal público y, en consecuencia, definen los respectivos derechos y obligaciones del personal.
- 3) La evaluación competitiva por méritos de las personas, tales como competencia científico técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño.
- 4) La administración es por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad y confiabilidad.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Para la definición del SPPC, materia del presente trabajo de investigación, consideramos el artículo de Juan Pablo Guerrero, "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", Documento de Trabajo 90, División de Administración Pública, CIDE, 2001. La definición desarrollada por Juan Pablo Guerrero es: "Un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la

Asimismo, podemos encontrar ejemplos de su práctica en la mayoría de los países desarrollados y en Latinoamérica destaca notablemente el caso de Costa Rica, que mediante el Régimen de Servicio Civil, el Estado promueve la estabilidad laboral de sus trabajadores y trabajadoras. A partir de la promulgación del Estatuto de Servicio Civil, de su Reglamento y de la creación de la Dirección General de Servicio Civil en 1953, se han implementado progresivamente mecanismos para que el régimen de empleo público se fundamente en los méritos y la idoneidad comprobada, determinada a través de concursos públicos, aplicación de exámenes, comprobación de atestados académicos, certificaciones de experiencia y capacitación permanente.

Ha sido tan destacada la función del Servicio Civil de Carrera en Costa Rica, que el Presidente de la República, Doctor Oscar Arias Sánchez, conjuntamente con el Ministro de la Presidencia Licenciado Roberto Thompson Chacón, suscribieron el Decreto Ejecutivo #33657 MP, por el que se establece el 30 de mayo, como el Día del Funcionario Público y del Sistema de Méritos en la Función Pública.<sup>14</sup>

Por otra parte, en México es hasta fechas recientes que el servicio público de carrera ha comenzado a tomar auge; lo anterior para dar respuesta a la necesidad de modernizar y eficientar la administración pública. (Véase cuadro 3)

---

carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes y de los premios y castigos de los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil. Estos cuatro elementos (entrada – salida, asignación de funciones con derechos y obligaciones, movilidad interna y remuneraciones) varían de un sistema a otro, de país a país”.

<sup>14</sup> Publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 29 de marzo de 2007. Costa Rica.



### Cuadro 3

#### **NORMATIVIDAD EN LOS ESTADOS RELATIVAS AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA (MÉXICO)**

Estado	Ley
Aguascalientes	▪ Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes.
Baja California	▪ Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.
Campeche	▪ Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
Distrito Federal	▪ Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal
Chiapas	▪ Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios.
Guanajuato	▪ Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo.
Morelos	▪ Estatuto que rige el Servicio Civil de Carrera en el Congreso del Estado de Morelos.
Nuevo León	▪ Ley del Servicio Civil.
Oaxaca	▪ Ley del Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado.
Veracruz-Llave	▪ Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera del Estado de Veracruz-Llave.
Zacatecas	▪ Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.

Fuente: Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Cámara de Diputados, LIX Legislatura (documento base)

Esta necesidad no es privativa de nuestro país; en todo el mundo la administración pública ha vivido cambios importantes que buscan sobre todo, adecuarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas. Ha quedado ya sin vigencia la idea de que las burocracias pueden permanecer inertes ante los cambios. Incluso en los países en los que, tiempo atrás, los servicios civiles eran considerados intocables e intachables han tenido lugar reformas administrativas

que han transformado de manera sustancial no sólo la forma de operar el servicio civil sino incluso la propia imagen que la sociedad y los funcionarios tenían de esta institución.

Asimismo, el escenario actual de globalización hacia la que se dirige el país, requiere de una administración pública profesional y eficaz, que esté más allá de todo cambio político o alternancia partidista. El imperativo de contar con servidores públicos profesionales responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas, y una disminución significativa en la corrupción.

En el presente trabajo manejaremos con mayor frecuencia el concepto de SPC en lugar de Servicio Civil de Carrera, en esencia ambos conceptos atienden al mismo espíritu: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo. La diferencia sustancial consiste en que el SPC representa en muchos sentidos la versión moderna en México del Servicio Civil, a partir de la incorporación de instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos como son la evaluación del desempeño con la cual la certidumbre laboral está en función del buen desempeño orientado a resultados, la certificación de capacidades y las nuevas tecnologías.

A partir de estos elementos nuevos, el SPC trata de superar algunos de los problemas típicos de los servicios civiles o tradicionales que se vinieron gestando

con el tiempo como lo son la rigidez en las estructuras burocráticas y la inamovilidad de los servidores públicos. En resumen, se puede afirmar que, el Servicio Profesional de Carrera representa una etapa superior en materia de gestión de recursos humanos en comparación con los servicios civiles tradicionales.

### 2.2.2 Elementos

De acuerdo con diversos autores, mencionados en el presente trabajo de investigación, el SPC comprende al menos los siguientes elementos:

1. El SPC, se asienta en un sistema de ingreso y promoción basado en concursos de oposición para ocupar los puestos administrativos y, en consecuencia, capaz de reclutar y promover a los candidatos idóneos para los distintos puestos, sin influencias personales y bajo criterios transparentes y objetivos.
2. Requiere un sistema de formación y desarrollo diseñado para cada una de las áreas administrativas, operado a partir de un Centro de Capacitación y Desarrollo Institucional capaz de perfeccionar y examinar periódicamente los conocimientos y aptitudes deseables para cada cargo.
3. Cuenta con un método que permite identificar la eficiencia, en términos de los procesos cumplidos con mayor transparencia y al menor costo posible; la eficacia,

en función de los objetivos efectivamente conseguidos en relación los programados; el profesionalismo, entendido como las evidencias de colaboración hacia cada equipo de trabajo y hacia los propósitos de la institución; los antecedentes de desempeño, medidos en términos de los méritos y los deméritos asentados en el expediente de cada uno; y la capacidad, concebida como el examen periódico de los conocimientos deseables para el desarrollo profesional en cargos específicos; y

4. Finalmente, aunque no al último ni de menor importancia, tiene un marco normativo y ejecutivo que le da sustento al funcionamiento del servicio en su conjunto, así como incentivos precisos, patrones claros de conducta profesional y seguridad laboral de largo plazo a todos los miembros del servicio.

### 2.2.3 Objetivos

El SPC busca enlazar los intereses del Estado con los de los trabajadores, como empleador y prestadores de servicios, relaciona directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales, así que dicha búsqueda tiene como objetivo la congruencia de la actitud y la aptitud del servidor público.

En este sentido, el propósito del SPC, es que los puestos no sean ocupados por los amigos, ni por los leales de algún poderoso o de algún grupo, sino por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales. De aquí su concepción democrática, opuesta a la discrecionalidad, la falta de transparencia o las decisiones copulares, del signo que sean.

La eficiencia y la capacidad profesional son el basamento para establecer un sistema de reclutamiento y ascenso en el sistema. Su esencia radica en la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se delinearon como indispensables para cada categoría ocupacional y más que propiciar expectativas de mejoramiento en el ingresos para los servidores públicos, debe representar un reto y compromiso con superación, por lo que no debe ser sólo un sistema de premios y estímulos económicos, que no generarían a largo plazo más que desconfianza y falta de compromiso de servicio por los mismos servidores.

El SPC lleva consigo un proceso de ingreso, permanencia, desarrollo y retiro de los servidores públicos, su creación y aplicación requiere de meditar profundamente sus propias características, para asegurar el éxito en la administración pública.

Con la profesionalización de los servidores públicos mediante la creación del SPC, se pueden lograr resultados positivos y alentadores en el desempeño de la función pública como son:

- I. Contar con personal calificado y capacitado;
- II. Una mejor atención a la ciudadanía;
- III. Optimización de los recursos; y
- IV. Una disminución significativa en prácticas de corrupción.

La importancia del SPC se manifiesta en diversos planos del Estado. No es exagerado afirmar que por su procedimiento de selección y promoción del personal conforme a normas y procedimientos públicos, por su cultura de mejora continua, por la evaluación imparcial periódica del desempeño del personal y por hacer que los administradores públicos sigan reglas precisas y no órdenes discrecionales de propósitos no genuinamente públicos, representa:

- Una señal de formación, consolidación del Estado de derecho y gobierno de leyes.
  
- Una demostración de contar con un gobierno público, no faccioso, respetuoso de la división de poderes y abierto a la participación.

- Un gobierno abierto a la incorporación y promoción de los mejores ciudadanos, interesados en el servicio público, en tanto pondera equitativamente capacidades y méritos y selecciona a los idóneos.
  
- Un gobierno con capacidad de solución de problemas y de alto rendimiento, puesto que sus administradores acreditan competencia técnica y gerencial, obtienen resultados, además de actuar de manera imparcial, conforme a leyes.
  
- Un gobierno con capacidad de anticipar los futuros de la comunidad política y de manejar las condiciones adversas y aprovechar las oportunidades, por cuanto sus administradores han de distinguirse por la creatividad, el pensamiento radical, la cooperación interorganizacional y la innovación.

#### 2.2.4 Operación

La instrumentación en nuestro país de un gobierno profesional basado en un SPC fue uno de los compromisos de la Agenda del Buen Gobierno del sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006), mismo que dio inicio con las acciones correspondientes el 10 de abril del 2004, fecha de publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y, generando desde entonces retos y compromisos bajo una nueva cultura de calidad en el servicio, profesionalización, rendición de cuentas y transparencia en

sus funciones, buscando en todo momento la incorporación y asimilación de nuevas tecnologías de información y mejores prácticas de gestión pública a fin de lograr una administración más eficiente, más ágil que respondiera a las necesidades de la sociedad mexicana en el siglo XXI.

Es así que el principal objetivo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera quedó plasmado bajo la premisa de “atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público”.<sup>15</sup>

Conforme a lo que hemos manejado en el presente capítulo, el éxito de la instrumentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera depende la continuación de un proceso de modernización y fortalecimiento de la Administración Pública. Por lo cual consideramos que no puede soslayarse la importancia y trascendencia de esta Ley.

Si bien es cierto que el patrimonialismo en la designación de los funcionarios cumplió un papel fundamental en el apuntalamiento del régimen presidencialista mexicano, también lo es que este régimen está agotado y se está pugnando en México por generar una nueva relación de poderes sin el predominio del ejecutivo federal. Ante esto, la profesionalización de la administración será un elemento más hacia la consolidación democrática y el adecuado equilibrio de poderes.

---

<sup>15</sup>Informe sobre la implementación y operación del Sistema Profesional de Carrera 2006, Presidencia de la República.



Otro aspecto a considerar es que con un sistema que brinde estabilidad a los servidores públicos de confianza, sin depender ni estar sujetos a los vaivenes políticos, la administración va a dejar de ser vista como un botín por los partidos políticos o lo que es peor que los partidos “politicen” la administración o demanden lealtades partidistas a los funcionarios, práctica común y deleznable que además rompe la igualdad en la competencia electoral.

La modernización de la administración no es posible sin contar con servidores públicos aptos y capaces en el desempeño de las funciones. El plazo de aprendizaje de los funcionarios cuando son designados sin acreditar un perfil o conocimientos adecuados para ejercer sus atribuciones, así como las remociones sexenales o trianuales, en las diferentes administraciones, de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), representan un alto costo para el país.

Ante la aprobación de la Ley en esta materia, deben identificarse con claridad los retos para su instrumentación. Identificando cuáles son los desafíos a afrontar, se podrá diseñar con mayor eficacia y oportunidad las políticas públicas necesarias para hacer funcionar este sistema de servicio profesional.

La nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003. En el artículo 1° de la referida Ley se señala:

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

La ley no aplica para las entidades paraestatales, pero éstas podrán establecer sus propios sistemas de SPC ajustándose a los principios de la ley. Debe precisarse que en el caso de aquellas dependencias u órganos desconcentrados que cuenten con sistemas de Servicio Civil los cuales no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a la ley en un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor de la misma.

El artículo 2º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, define al Servicio como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito. Este sistema dependerá del Ejecutivo Federal y su dirección correrá a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y las dependencias de la administración lo operarán.

Los principios rectores del sistema son:

- I. legalidad,
- II. eficiencia,
- III. objetividad,
- IV. calidad,
- V. imparcialidad,
- VI. equidad, y
- VII. competencia por mérito.<sup>16</sup>

Los puestos que comprende el sistema del Servicio Profesional conforme a la normatividad aplicable en México, son: Director General; Director de Área; Subdirector de Área; Jefe de Departamento y Enlace. También quedan comprendidos los equivalentes, adjuntos y homólogos a los puestos mencionados. En tal virtud quedan fuera del sistema los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados, así como los gabinetes de apoyo adscritos a estos funcionarios que comprenden a las Secretarías Particulares, las Coordinaciones de Asesores, de Comunicación Social y servicios de apoyo.

También están excluidos del sistema los miembros de las fuerzas armadas, los servidores públicos de las dependencias encargadas de las funciones de

---

<sup>16</sup> La imparcialidad, la legalidad, la integridad, la transparencia y la eficiencia; han sido valores éticos de mayor reconocimiento en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.(OCDE)

Seguridad Pública Nacional, del Servicio Exterior Mexicano, los maestros y los médicos, así como los prestadores de servicios profesionales por contrato. Entre los derechos que otorga esta ley a los servidores públicos de carrera deben destacarse los de estabilidad y permanencia en el servicio, el de recibir capacitación y actualización y de promover los medios de defensa que establece esta misma ley.

Los servicios civiles de carrera son sistemas que regulan la gestión del personal público mediante un cuerpo normativo distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general; es decir, no todos los funcionarios públicos forman parte del servicio civil sino sólo aquellos cuya permanencia se considera necesaria para llevar a buen término la gestión pública. Este cuerpo normativo, a su vez, especifica el funcionamiento del sistema de gestión del servicio civil y su estructura, la que se puede integrar, con subsistemas.<sup>17</sup>

El sistema de Servicio Profesional de Carrera, conforme a los capítulos V, VI, VII, VIII<sup>18</sup>, de la Ley en la materia, se integra por siete subsistemas que son:

- I.- Subsistema de Planeación de Recursos Humanos;
- II.- Subsistema de Ingreso;
- III.- Subsistema de Desarrollo Profesional;

---

<sup>17</sup> Mauricio I. Dussauge Laguna, "*Anatomía del servicio civil*", Foro internacional, (2002), pp. 745-808.

<sup>18</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Publicada en el D.O.F. 10 de abril de 2003.

IV.- Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades;

V.- Subsistema de Evaluación del Desempeño;

VI.- Subsistema de Separación; y

VII.- Subsistema de Control y Evaluación.

*I.- El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos*, comprende principalmente los procesos para realizar los análisis prospectivos de las necesidades de personal y su desarrollo. Asimismo, opera el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, el cual sistematizará la información relativa al perfil, ingreso, capacitación, desarrollo, evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera.

*II.- El Subsistema de Ingreso*, comprende los procedimientos de reclutamiento y selección de los servidores públicos profesionales. Para su operación, la ley prevé la constitución de Comités Técnicos de Selección los cuales se integrarán por un representante de la Secretaría de la Función Pública, por un funcionario de carrera del área de Recursos Humanos de la dependencia y por el superior jerárquico de la plaza que se está concursando. Todas las convocatorias para ingreso o promoción dentro del sistema deben ser públicas y abiertas.

*III.- El Subsistema de Desarrollo Profesional*, establece los procedimientos para el ascenso de los servidores públicos de carrera. Para ello, la ley prevé que se tomará en cuenta el puntaje obtenido por dichos servidores tanto en sus

evaluaciones del desempeño como en sus exámenes de capacitación o certificación de competencias, aunque para ocupar un puesto de mayor jerarquía se precisa ganar la selección correspondiente.

*IV.- El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades*, comprende los programas para la actualización, desarrollo y certificación de los servidores públicos. La ley establece como una obligación de los servidores profesionales de carrera, certificar sus capacidades profesionales por lo menos cada cinco años para acreditar que se mantienen actualizados en los conocimientos necesarios para el desempeño de sus cargos. El servidor público que no apruebe una evaluación de este tipo tiene derecho a un segundo examen de certificación, pero en el supuesto de que no apruebe esta segunda evaluación será separado de la Administración Pública Federal.

*V.- El Subsistema de Evaluación del Desempeño*, tiene como propósito evaluar cuantitativa y cualitativamente la labor de los servidores públicos de carrera, así como su aportación al cumplimiento de las metas institucionales de la dependencia. De los resultados de dichas evaluaciones se pueden desprender estímulos al desempeño destacado, así como la separación del cargo, cuando en dos evaluaciones, un servidor de carrera no obtuviera resultados satisfactorios.

*VI.- Subsistema de Separación*, establece las causas por las cuales deja de surtir efectos el nombramiento de un servidor profesional de carrera, sin responsabilidad

para las dependencias. Las causas que establece la ley de separación del cargo son: la renuncia; la defunción del servidor público de carrera; la sentencia firme que imponga al servidor público una pena privativa de la libertad; el incumplimiento reiterado e injustificado de sus obligaciones; el hacerse acreedor a una sanción administrativa que implique separación del servicio o reincidencia, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño; o cuando el resultado de dicha evaluación sea deficiente.

*VII.- El Subsistema de Control y Evaluación, tiene como objetivos evaluar la operación del sistema así como diseñar los mecanismos de control para asegurar la operación y cumplimiento del sistema en general.*

Como medios de defensa, la ley sólo prevé un recurso administrativo denominado de revocación (artículo 76), que es procedente para impugnar las resoluciones que recaigan en los procedimientos de selección.

La ley señala que las controversias de carácter laboral derivadas de la aplicación de esta ley serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y aquellas diferencias de carácter administrativo deberán conocerse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Artículo 79). En los Transitorios de esta norma se establece que entrará en vigor a los 180 días de su publicación. El

Reglamento de la Ley deberá expedirse en un plazo no mayor de 180 días contados a partir de la entrada en vigor de la ley.

Como se puede observar el SPC en nuestro país y de conformidad con la normatividad es el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública.

#### **Cuadro 4**

#### **EXPERIENCIAS EXITOSAS DE LA OPERACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO**

<b>DEPENDENCIA</b>	<b>SUBSISTEMA</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LA PRÁCTICA</b>
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Capacitación y Certificación	Evaluación en línea con fines de certificación
Secretaría de Salud	Ingreso	Se desarrollo un sistema para la aplicación de evaluaciones técnicas, con una inversión mínima
Secretaría de Gobernación	Ingreso	Desarrollo de un concurso de una plaza del SPC mediante la participación de un panel de expertos en la fase de entrevista
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Capacitación y Certificación	Sistema y administración de cursos internos y externos, en materia técnica y normativa.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Ingreso	Transmisión a distancia que nos permite realizar las entrevistas del Comité de Selección. La Informática nos proporciona los recursos y el apoyo técnico para comunicarnos con los aspirantes que concursan.

**Fuente:** Cuadro elaborado por la autora del presente trabajo con información recabada del sitio oficial de la Secretaría de la Función Pública. <http://www.spc.gob.mx/practicas.htm>



La ley prevé en su artículo 72, la integración de Comités Técnicos de Profesionalización en cada dependencia u órgano desconcentrado. Estos Comités estarán presididos por el Oficial Mayor o su equivalente, un funcionario de carrera representante del área de Recursos Humanos de la dependencia y un representante de la Secretaría de la Función Pública. Entre las atribuciones que tienen dichos Comités están las relativas a definir los programas de capacitación, diseñar y aplicar de acuerdo a lo que establezca el Reglamento y la Secretaría de la Función Pública los métodos de evaluación del desempeño, aprobar los cargos que por excepción sean de libre designación y realizar estudios y propuestas para la mejor operación de los subsistemas.

### 2.2.5 Beneficios

En el plano Institucional, señalaré los beneficios que tiene la instrumentación del SPC:

1. Continuidad de los Programas Institucionales. Los procesos de cambio de administración al término del periodo de gestión gubernamental no deben ser más un punto crítico y preocupante para los servidores públicos.
2. Garantizar altos índices de calidad, eficiencia y racionalidad en las funciones.

3. Asegurar una mayor transparencia, honestidad y rendición de cuentas de los órganos internos de control.
  
4. Promover la constante profesionalización y el desarrollo de carrera del personal adscrito.
  
5. Allegarse de recursos humanos especializados en las diversas líneas de carrera existentes.

En lo que respecta al Desarrollo Personal, las ventajas de instaurar el servicio son las siguientes:

- a) Tener la oportunidad del desarrollo de una carrera en la institución y de un plan de vida, mediante un sistema de promoción, tanto vertical como horizontal; así como un paquete permanente de estímulos y recompensas, según los méritos demostrados en el servicio público.
- b) Adquirir nuevos conocimientos, habilidades y destrezas por medio de la capacitación, actualización y autoaprendizaje permanentes.
- c) Garantizar la permanencia en la institución, en función del cumplimiento de las obligaciones contraídas, y de la superación continua del personal.
- d) Fomentar una cultura de la calidad y promover el arraigo a la institución, al identificarse los objetivos e intereses personales con los institucionales.

## **Capítulo III**

### **La Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

#### **3.1 Antecedentes históricos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)**

En el marco de la Reforma Política del Distrito Federal promovida por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en el año de 1986, varios partidos de oposición que buscaban la democratización de la Ciudad de México solicitaban que se incluyera el tema de la participación ciudadana en la agenda de discusiones.

Uno de los avances alcanzados fue el surgimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1987, constituyéndose en el primer paso para democratizar la estructura de gobierno de la ciudad por la vía de la elección directa de representantes, es así que la creación de la Asamblea significó un importante canal de representación política de la ciudadanía.

A pesar de que desde los años setenta ya existían órganos de participación ciudadana en el Distrito Federal que estaban constituidos por comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México; la población demandaba más espacios de representatividad debido a que los órganos de colaboración vecinal eran insuficientes para detonar la participación plena de los ciudadanos.

Los órganos de participación ciudadana anteriores a la Asamblea de Representantes se limitaban a tareas de colaboración, opinión, información y cooperación con las autoridades locales, a pesar de la existencia de un marco normativo en el tema que incluía el referéndum y la iniciativa popular como cauces de expresión de los habitantes de la ciudad. Sin embargo nunca se reglamentaron ni llevaron a la práctica, hasta que fueron retomados en la Ley de Participación Ciudadana promulgada en 1995.

El 3 de junio de 1986 se iniciaron diversos trabajos para encontrar nuevas formas de representación popular dentro del marco de la Reforma Política del Distrito Federal que se estaba gestando. Los partidos políticos fueron de los actores decisivos en este proceso, quienes presentaron propuestas inclusive desde mucho tiempo antes de que el ejecutivo formulara la propia.

Después de largas discusiones y consensos con los actores convocados, algunas propuestas coincidían en seguir conservando la naturaleza del Distrito Federal como una entidad federativa sede de los Poderes Federales y capital de la República Mexicana, y se propuso dar una autonomía gradual al Distrito Federal en su régimen interior, depositando el ejercicio del Gobierno en tres órganos:

1. *Legislativo*, depositado en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
2. *Ejecutivo*, depositado en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
3. *Judicial*, depositado en el Tribunal Superior de Justicia.

El resultado de estas consultas fue plasmado en la iniciativa de reformas presentadas ante el Congreso de la Unión el 28 de diciembre de 1986 por el Presidente Miguel de la Madrid para que se reformaran diversos artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de refrendar el carácter de capital y asiento de los poderes federales del Distrito Federal, pero también hacía una propuesta de un órgano de representación popular que diera voz a los capitalinos ante los tres poderes de la Unión.

Una vez revisada la iniciativa presidencial, el Congreso de la Unión por medio de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal emitió un dictamen el 10 de agosto de 1987 donde se aprobaba en lo general con algunas modificaciones. Así se creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal sin ninguna facultad legislativa. El Congreso aprobó simultáneamente un nuevo Código Federal Electoral en el que se establecieron los requisitos, bases y procedimientos para la elección de los integrantes de dicha Asamblea.

Desde 1928 en que desaparecen los municipios y se crea el Departamento del Distrito Federal, hasta octubre de 1988 los capitalinos tienen la oportunidad de sufragar por primera ocasión mediante voto secreto y directo por quienes integrarían la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en donde se encontraron representados los diferentes partidos políticos del país.

La Asamblea de Representantes únicamente tenía facultades para dictar ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal en diversas materias. A partir de su transformación como Asamblea Legislativa sobresalen los cambios plasmados en el artículo 10 de la Ley Orgánica en el cual se le confieren atribuciones a la Asamblea para legislar en el ámbito local, presentar iniciativas de leyes de ingreso y el Presupuesto de Egresos del Distrito

Federal, revisar la cuenta pública aprobar los programas de desarrollo urbano del Distrito Federal, resolver sobre las propuestas y designaciones que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y aprobar la propuesta del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El Distrito Federal mantuvo durante décadas un régimen de gobierno en el cual el Presidente de la República actuaba a través de un Jefe de Departamento y delegados que el mismo designaba. Los habitantes prácticamente no tuvieron derechos políticos locales hasta que la constante presión ejercida por diversos actores políticos, tuvo como efecto en 1987 una reforma constitucional que dio nacimiento a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con la que los capitalinos pudieron empezar a incidir en el destino de su ciudad.

Finalmente, en 1993 se hicieron importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral y respecto al Distrito Federal, se reformó el artículo 122 para dotar de facultades legislativas a la Asamblea y expedir un Estatuto de Gobierno.

Con la promulgación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994 y en 1996 con una nueva reforma a la Constitución, se previó la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para los comicios de 1997 y la elección de los Jefes Delegacionales para el año 2000.

La elección del año 2000 en el ámbito delegacional, restituyó derechos que se habían perdido desde 1928 en el que desapareció el municipio y se crean las delegaciones. La propuesta para su desaparición, se fundamentó en la ineficacia que habían demostrado los municipios en la administración de la Ciudad y la impartición de los servicios públicos. Argumento que si bien contaba con suficientes pruebas que lo apoyaban, como lo demostró la ausencia de protestas ante su desaparición, también lo es que sus características y configuración parecían diseñadas para impedir la adecuada capacidad de respuesta a los crecientes problemas de la Ciudad.

El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, rendía personalmente su informe anual de actividades ante la Asamblea y mantenía permanente contacto con ella. Asimismo, de manera constante todos los altos funcionarios capitalinos les exponían a los asambleístas sus programas, aclaraban dudas, intercambiaban opiniones y los apoyaban en sus tareas de gestoría. A pesar de sus limitadas funciones, las primeras Asambleas elaboraron un número significativo de



reglamentos que de manera incipiente incidieron en ciertas áreas de la administración de la capital y por el otro lado, el Gobierno de la Ciudad logró la justificación y un amplio consenso social para sus diversos programas.

Hasta 1993 la Asamblea no contaba aún con las facultades determinantes para participar en la orientación del desarrollo urbano o en temas como el crecimiento económico de la ciudad, entre los cuales estaban la aprobación de las contribuciones locales y del presupuesto de la ciudad; y mucho menos establecer los mecanismos que permitieran la adquisición de deuda o la definición clara de sus bienes patrimoniales, pues éstas eran facultades del Congreso de la Unión.

Con el nuevo impulso de la Reforma Política del Distrito Federal en 1993, se abrió el camino constitucional para la existencia de un gobierno propio del Distrito Federal al convocarse una serie de mesas redondas sobre el futuro de la ciudad. Las audiencias públicas se organizaron alrededor de cuatro temas: formas de gobierno-derechos ciudadanos; coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; hacienda pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal, y procuración y administración de justicia.

Estos trabajos de la Reforma Política se llevaron a cabo entre octubre de 1992 y enero de 1993, y fueron comandados por el mismo gobierno capitalino, el cual instaló una mesa de concertación donde intervinieron no sólo las fuerzas políticas existentes, sino que también se recibieron propuestas de ciudadanos independientes.

Por otro lado, un grupo de ciudadanos y representantes asambleístas de los partidos de oposición, organizaron y realizaron un plebiscito ciudadano el 21 de marzo de 1993 para conocer la opinión sobre tres cuestiones estratégicas: si el Distrito Federal debía de convertirse en un Estado de la Federación; si los gobernantes debían de ser elegidos por voto universal; y si el Distrito Federal debía contar con un órgano legislativo propio.

Como parte substancial de los acuerdos alcanzados en el marco de la Reforma Política, el Congreso de la Unión y la mayoría de los congresos locales, aprobaron la modificación de algunos artículos de la Constitución, reformas que fueron publicadas en el Diario oficial del 25 de octubre de 1993, para elevar a la Asamblea de Representantes al rango de órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias para convertirse en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando lo que debía de ser la Tercera Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la posición de

Primera Legislatura la cual abarcó su periodo desde el 15 de noviembre de 1994 hasta el 16 de septiembre de 1997.<sup>1</sup>

Las reformas constitucionales permitieron transformar la forma de gobierno de la ciudad y el 14 de julio de 1994 se aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Los alcances de esta reforma aunque con limitaciones deben enmarcarse en el contexto que prevalecía en el país y considerar que fueron los antecedentes de lo que hoy conocemos como Asamblea Legislativa.

Es a partir de estas transformaciones cuando a la Asamblea se le permite legislar en todas las actividades de la vida de la entidad, incluyendo las relativas a las elecciones locales.

---

<sup>1</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 32, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119, además de derogar la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.2 Naturaleza y estructura organizacional- administrativa de la ALDF**

Actualmente la Asamblea es el órgano local de gobierno del Distrito Federal al que le corresponde la función legislativa del Distrito Federal, en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, así como ejercer las demás atribuciones que le confieren los demás ordenamientos aplicables.

Los trabajos que realizan los Diputados a la Asamblea Legislativa durante el ejercicio de sus tres años de encargo, constituirán una Legislatura. La Asamblea Legislativa se integra por sesenta y seis Diputados.

Asimismo, los Diputados que conforman la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son elegidos de la siguiente manera: cuarenta diputados electos conforme el principio de votación mayoritaria, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y veintiséis diputados electos según el principio de representación proporcional.

## INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA (GRUPOS PARLAMENTARIOS)<sup>2</sup>

Diputados integrantes en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante la IV Legislatura, 2006-2009:

LOGOTIPO	PARTIDO	No.
	<a href="#">PRD; Partido de la Revolución Democrática</a>	<a href="#">34 Diputados</a>
	<a href="#">PAN; Partido Acción Nacional</a>	<a href="#">17 Diputados</a>
	<a href="#">PRI; Partido Revolucionario Institucional</a>	<a href="#">4 Diputados</a>
	<a href="#">PNA; Partido Nueva Alianza</a>	<a href="#">4 Diputados</a>
	<a href="#">PVEM; Partido Verde Ecologista de México</a>	<a href="#">2 Diputados</a>
	<a href="#">PASC; Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina</a>	<a href="#">2 Diputados</a>
	<a href="#">PT; Partido del Trabajo</a>	<a href="#">1 Diputados</a>
	<a href="#">CONVERGENCIA; Partido de Convergencia</a>	<a href="#">1 Diputados</a>

Fuente: sitio en Internet de Asamblea Legislativa. [www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx).

La Comisión de Gobierno es el órgano interno permanente de la Asamblea, encargado de optimizar el ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y

<sup>2</sup> Grupo Parlamentario.- Grupo de Diputados de una misma corriente política o ideológica.

administrativas de la misma, conforme a las facultades que la Ley Orgánica y el Reglamento interior le otorguen.

Para su función, organización y operación, la Asamblea cuenta con Unidades Administrativas, mismas que dependen directamente, en su desempeño y en el ejercicio de sus funciones, de la Comisión de Gobierno.

Conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, son atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- I.- Legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- II.- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión;
- III.- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;

IV.- Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;

V.- Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. La Asamblea manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto;

VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para lo cual dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se regirá, por su propia Ley Orgánica y su Reglamento Interior, y dependerá, para su funcionamiento, de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

VII.- Aprobar los Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia;

VIII.- Decidir sobre las propuestas y las designaciones que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito

Federal, así como, ratificar dichas propuestas y designaciones, en su caso, así como tomarles la protesta correspondiente;

IX.- Elegir a los Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal, propuestos por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, en términos de lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la ley correspondiente;

X.- Conocer y calificar la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la cual sólo podrá aceptarse por motivos graves y conceder, en su caso, las licencias que éste solicite; así como designar, en caso de falta absoluta por renuncia o por cualquiera otra causa, un sustituto que termine el encargo;

XI.- Aprobar la propuesta del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en los términos dispuestos por esta ley; así como, designar a los consejeros de la misma;

XII.- Elegir a los miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, de acuerdo con lo que dispone el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la ley correspondiente;

XIII.- Designar a dos Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos de la fracción II de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



XIV.- Designar o remover a los titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por esta ley y por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa;

XV.- Nombrar a los titulares de la Oficialía Mayor, Tesorería General, Contraloría General, Coordinación General de Comunicación Social, Director de Instituto de Investigaciones Legislativas, Director de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, así como al titular de la Coordinación de Servicios Parlamentarios, todos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

XVI.- Conocer cuando los Diputados sean separados de su encargo y resolver sobre su sustitución, así como aprobar, en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;

XVII.- Recibir, a la apertura del primer período de sesiones ordinarias, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal que por escrito presente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

XVIII.- Recibir durante el segundo período de sesiones ordinarias, y con presencia ante su Pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

a).- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

b).- El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;

c).- El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;

y

d).- El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal.

XIX.- Recibir y analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, estos informes deberán ser recibidos dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de corte del período respectivo.

Los resultados de dicho análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;

XX. Citar a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al Pleno, a la Diputación Permanente o a las comisiones cuando se discutan asuntos de su competencia;

XXI. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, los órganos autónomos locales y federales, los Poderes de la Unión o las autoridades o poderes de las entidades federativas, por conducto de su Mesa Directiva, la

Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;

XXII. Otorgar la Medalla al Mérito Ciudadano en reconocimiento a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la nación o a la humanidad, en los términos del procedimiento que al efecto establezca el Reglamento para el Gobierno Interior;

XXIII. Otorgar la distinción a las Ciencias y las Artes a los ciudadanos que se hayan distinguido en las artes y las ciencias, en los términos del procedimiento que al efecto establezca el Reglamento para el Gobierno Interior;

XXIV. Otorgar la Medalla al Mérito Deportivo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los Mexicanos que en forma individual o en equipo, hayan obtenido triunfos trascendentales, en las diferentes actividades deportivas de carácter regional, nacional, o mundial, en los términos del procedimiento que al efecto establezca el Reglamento para el Gobierno Interior;

XXV. Otorgar la medalla al Mérito Policial a los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en reconocimiento al honor y distinción en el deber de mantener el orden público y la seguridad de los ciudadanos, con base en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, en los términos del procedimiento que al efecto establezca el Reglamento para el Gobierno Interior;

XXVI.- Expedir la Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que ordene su publicación;

XXVII.- Expedir el Reglamento para su Gobierno Interior y enviarlo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que ordene su publicación;

XXVIII.- Establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de su personal administrativo de mandos medios y superiores previstas en la Ley de la materia, así como aplicar las sanciones establecidas en dicho ordenamiento, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia;

XXIX.- Acordar por las dos terceras partes de sus miembros presentes, si somete o no a referéndum el proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación, en términos de lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal así como las leyes correspondientes;

XXX. Dictar los acuerdos necesarios a fin de resolver las cuestiones que no estén previstas por ésta y las demás leyes aplicables o por el Reglamento para su Gobierno Interior, siempre y cuando no exceda sus atribuciones constitucionales y estatutarias;

XXXI. Invitar a particulares que puedan aportar información relevante para el objeto de la investigación, previo acuerdo de los integrantes de la Comisión de Investigación, Especial o Jurisdiccional, respectiva;

XXXII. Designar a los Diputados y representantes de la Sociedad Civil que integran al Consejo de Información Pública del Distrito Federal, de conformidad con la Ley respectiva;

XXXIII. Remover a los Jefes Delegacionales conforme al procedimiento que se establezca en la presente ley;

XXXIV. Remover a los Consejeros del Consejo de Información Pública del Distrito Federal conforme al procedimiento que se establezca en la presente ley, y

XXXV. Las demás que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente Ley y otros ordenamientos aplicables.

Las áreas administrativas creadas, dependerán jerárquica y funcionalmente de las Unidades Administrativas especificadas en el Reglamento interior y tendrá las funciones que les señale el manual de organización y procedimiento que al efecto expida el Comité de Administración.

La Oficialía Mayor, es la encargada de coordinar los servicios administrativos de apoyo necesarios para la celebración de las sesiones del Pleno, de la Comisión de Gobierno, de las Comisiones y Comités; así como cumplimentar los acuerdos que de orden administrativo emita el Comité de Administración, derivado de lo dispuesto en el artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Asimismo existen las áreas tales como la Contraloría General, Tesorería General, Comunicación Social y la Coordinación General de Servicios Parlamentarios.

El marco jurídico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal lo conforman:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 122 segundo y tercer párrafo, inciso C, Base Primera.
2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
4. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
5. Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
6. Manuales Administrativos emitidos por el Comité de Administración.

La Asamblea cuenta con el número y tipo de Comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, están integradas proporcionalmente al número de Diputados que acuerde la Comisión de Gobierno, no puede exceder de nueve, ni ser menor de cinco.

Las Comisiones son órganos internos para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea.

Los tipos de comisiones son: I.-Comisión de Gobierno; II.- De Análisis y Dictamen Legislativo; III.- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; IV.- De Investigación; V.- Jurisdiccional, y VI.- Especiales.

Las Comisiones Ordinarias serán en número que corresponda correlacionadamente con las atribuciones establecidas en esta ley y con la estructura funcional de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, las siguientes:

- I. Abasto y Distribución de Alimentos;
- II. Administración Pública Local;
- III. Administración y Procuración de Justicia;
- IV. Asuntos Indígenas;
- V. Asuntos Laborales y Previsión Social;

- VI. Asuntos Político – Electorales;
- VII. Atención a Grupos Vulnerables;
- VIII. Ciencia y Tecnología;
- IX. Cultura;
- X. Deporte;
- XI. Derechos Humanos;
- XII. Desarrollo e Infraestructura Urbana;
- XIII. Desarrollo Metropolitano;
- XIV. Desarrollo Rural;
- XV. Desarrollo Social;
- XVI. Educación;
- XVII. Equidad y género;
- XVIII. Fomento Económico;
- XIX. Gestión Integral del Agua
- XX. Hacienda;
- XXI. Juventud;
- XXII. Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias;
- XXIII. Notariado;
- XXIV. Participación Ciudadana;
- XXV. Población y Desarrollo;
- XXVI. Preservación del Medio Ambiente y
- XXVII. Protección Ecológica;
- XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública



- XXIX. Protección Civil;
- XXX. Salud y Asistencia Social;
- XXXI. Seguridad Pública;
- XXXII. Transporte y Vialidad;
- XXXIII. Turismo;
- XXXIV. Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos;
- XXXV. Vivienda, y
- XXXVI. Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda

Los Comités son órganos auxiliares de carácter administrativo, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones y son los siguientes:

- I. Administración;
- II. Asuntos Editoriales;
- III. Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas,
- IV. De la Biblioteca “Francisco Zarco”,
- V. De Asuntos Internacionales,
- VII. De Capacitación para el Desarrollo Parlamentario, y
- VIII. De Promoción y Seguimiento de la Cultura de la Legalidad.

Como se observa en este apartado, la estructura organizacional de la Asamblea Legislativa ésta determinada en el marco jurídico existente, asimismo observamos que aún y cuando es un órgano de gobierno a la fecha no cuenta con un Servicio

Profesional de Carrera establecido en su normatividad, mismo que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos que en ella laboran.

## **Capítulo IV**

### **Instrumentación del Servicio Profesional de Carrera**

#### **en la ALDF**

##### **4.1 Consideraciones prácticas para instrumentar el Servicio Profesional de Carrera en la ALDF**

¿Qué tipo de ALDF queremos y cómo podemos lograrlo?

En los últimos años, el tema de la profesionalización de los servidores públicos de la administración pública ya sea federal o estatal, ha tomado cada vez mayor relevancia, lo cual, se relaciona directamente con la preocupación de mejorar la eficacia y la eficiencia de toda la gestión gubernamental en sus diferentes esferas de competencia, con un cuerpo de servidores públicos profesionales y

comprometidos con el encargo gubernamental, no desde la óptica del partido que esta en el poder, sino desde una visión de Estado Democrático.

Asimismo, hemos aludido en capítulos anteriores como es que el SPC ha tenido éxito y beneficios considerables no sólo a nivel nacional sino también internacional. De esta manera, lo que se abordará en las páginas siguientes se abocará hacia el establecimiento de algunos elementos analíticos que faciliten comprender una dimensión poco explorada en la profesionalización de los servidores públicos que laboran en espacios legislativos.<sup>1</sup>

La condición de los recursos humanos que laboran en congresos, asambleas o parlamentos, laboran bajo ciertos elementos de excepcionalidad, en tanto no todas sus condiciones están enmarcadas en el marco legal que regula a los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

---

<sup>1</sup> A partir de la formalización de los estatutos del servicio civil de carrera dentro de los espacios parlamentarios en México (aprobados en los años 2000 para la Cámara de Diputados y en el 2002 para la Cámara de Senadores, respectivamente), podemos encontrar un lento proceso de extensión de dicho tipo de reglamentación para las entidades federativas. Si bien existen 17 estados que mencionan con mayor o menor precisión las condiciones laborales y de reclutamiento del personal adscrito a los trabajos legislativos, hasta ahora esto se define dentro del marco de leyes que abordan el servicio civil o a las características de los servidores públicos en su conjunto, aunque existen ya entidades que lo hacen dentro de las leyes orgánicas o los reglamentos interiores. Sin un carácter exhaustivo, por el momento uno podría afirmar que sólo se pueden identificar a los estados de Jalisco, Guanajuato, Campeche y Veracruz, como aquellos en donde se dispone de un estatuto, ley o reglamento expreso de la materia, similar al existente dentro de las cámaras federales.

El diseño e instrumentación del SPC en la Asamblea, debe ser concebido necesariamente bajo la creación de una normatividad que defina no sólo las condiciones de trabajo, sino que incluya un conjunto de objetivos de coparticipación de los servidores públicos en la construcción y desahogo de las agendas legislativas en el trabajo parlamentario.

La demanda de una mayor profesionalización de los servicios y del personal que labora dentro de la Asamblea, es un proceso que ha venido evolucionando a la par de las exigencias por una democratización de los servicios públicos. Esta exigencia implica romper con las inercias de corte sindical, para pasar a un modelo que permita un diagnóstico individualizado de perfiles de puesto con el fin de optimizar la formación y movilidad del servidor público, por cuanto la estructura del SPC éste debe ser un sistema de alcance general para el desarrollo de la institución.

La Asamblea Legislativa debe definir su marco de relaciones con el personal administrativo y técnico mediante una diferenciación entre puestos de base y de confianza. Esto es, refleja con claridad lo que muchos expertos definen como la contradicción existente entre un modelo cerrado (proteccionista y reducido a unos cuantos derechos) y uno de tipo abierto (que permite designaciones y beneficios rápidos, pero que hace al trabajador no susceptible de permanecer por largos periodos de tiempo).

En el primero de los casos, la presencia del Sindicato de la ALDF, regula buena parte de los mecanismos de contratación y movilidad del personal, mientras que el segundo esquema basado en el modelo de servicio civil controlaría al personal adscrito en forma directa a las responsabilidades consideradas de confianza o de complejidad técnica por parte de las instancias directivas de la Asamblea, mismas que eventualmente podrán entrar dentro del espacio de la definitividad y movilidad escalafonarias.

Lo anterior, hace evidente que el personal que labora en la ALDF se encuentra en un modelo de contraposición, por cuanto que existe una diferenciación salarial y de perfiles profesionales que afectan al desarrollo mismo de la productividad y las capacidades de articulación de los trabajos regulares de la institución. En este aspecto, la posibilidad de encontrar lógicas tendientes a colocar como prioridad el desarrollo organizacional de la institución legislativa choca de entrada con la reticencia sindical que surge desde abajo y con el deseo discrecional proveniente desde arriba.

Asimismo, se puede hacer una clara ubicación de los campos y niveles que son susceptibles de ser clasificados como personal de confianza y los que serían material del servicio civil de carrera parlamentario. En este sentido, las funciones de apoyo deben ser distinguidas de los puestos de responsabilidad directiva. A saber cabe definir a los centros de estudios o institutos de investigación quienes realizan tareas de asesoría y apoyo general a las comisiones y los legisladores en

general; adicionalmente, se pueden enumerar a los servicios de biblioteca, archivo y acopio de información.

#### **4.2 Cambios procedimentales, organizacionales y jurídicos en la ALDF, para aplicar el Servicio Profesional de Carrera**

Como hemos observado en los capítulos anteriores, el SPC es una herramienta útil y actual para la profesionalización del empleado público, por ello proponemos la instrumentación del Servicio en el Órgano Legislativo del Distrito Federal. Para poder instrumentar esta propuesta se requiere forzosamente de un cambio en su normatividad, que conllevará una reestructuración funcional y una consideración en el ejercicio presupuestal subsecuente que contemple las erogaciones necesarias para tal efecto.

Por lo anterior, es necesario que se presente una iniciativa que contemple la estructura de lo que denominaremos “Servicio Parlamentario de Carrera”. Es así que haciendo uso de la facultad que tienen los Diputados integrantes para iniciar leyes y expedir ordenamientos que regulen la organización interna de la Asamblea, cualquier Diputado puede presentar una iniciativa que contemple la instrumentación del SPC en la Asamblea.

Conforme a la normatividad interna una vez presentada dicha iniciativa, el Pleno de la Asamblea y de conformidad a la materia que pretende reformar, turnará de inmediato a la Comisión o a las Comisiones respectivas para que se dictamine.

En este caso la iniciativa de referencia tendrá que ser turnada a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias. Una vez enviada a los Diputados integrantes de la Comisión, éstos se abocarán a un estudio profundo y analítico sobre la viabilidad de la propuesta y emitirá el Dictamen correspondiente para que sea aprobado en el Pleno.

Lo anterior es en resumen el procedimiento para poder implementar a través de un instrumento jurídico el Servicio Profesional de Carrera, sin embargo no es tan fácil que converjan las diferentes corrientes políticas al interior de la Asamblea para que puedan aprobar una propuesta de esta naturaleza, que probablemente mediante su aplicación limitaría la contratación del personal que labora.

El 27 de marzo del año 2007, se presentó ante el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY ORGÁNICA Y A EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR, AMBOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL Y SE CREA LA LEY DEL SERVICIO PARLAMENTARIO DE CARRERA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**, presentada por el



Diputado Ezequiel Rétiz Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

En síntesis la iniciativa referida contempla lo siguiente:

- I. La Ley se estructura con Cuatro Títulos y 52 artículos.
  
- II. En el Título Primero, se determina plenamente el objeto de la Ley el cual consiste en la profesionalización del Servidor Público de Carrera, para garantizar la continuidad integral de los trabajos jurídicos y legislativos, así como el funcionamiento eficaz y eficiente de los programas y planes institucionales; a través de la instauración de los principios del servicio, como lo son la legalidad, independencia, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, certeza y profesionalismo.

Se establece quienes son parte del Servicio Parlamentario de Carrera; que área es la encargada de operarlo, se regula como debe ser el ingreso, se detallan los derechos y obligaciones de los miembros del Servicio Parlamentario de Carrera y como debe ser la promoción y la forma en que se presentan los ascensos de los miembros integrantes del Servicio Parlamentario.

- III. En el Título Segundo se establece la operación del servicio a través de un catálogo de puestos el cual contiene los elementos suficientes para establecer el perfil de los puestos homólogos; y se especifican las facultades del Comité de Capacitación.
  
- IV. En el Título Tercero se precisan las causales bajo las cuales se separa un miembro del Servicio Parlamentario; así como las sanciones que se pueden aplicar a los miembros del Servicio, las cuales pueden ser desde una amonestación, suspensión o una destitución.
  
- V. En el Título Cuarto, se plasma el recurso de inconformidad, facultando a la Contraloría Interna a que sea la encargada de llevarlo a cabo.

En resumen entre los cambios jurídicos que se tienen que observar para la instrumentación del SPC, consideramos que es necesario reformar la normatividad interna de la Asamblea para que este en concordancia con la creación de la Ley del Servicio Parlamentario de Carrera, por tanto y en congruencia deberá reformarse la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior, a efecto de que permita la creación de una unidad administrativa que se encargue de la organización y operación del Servicio Parlamentario de Carrera.

### **4.3 Perspectivas y oportunidades políticas para la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en la ALDF**

En el inciso anterior, hemos ya señalado el procedimiento para la instrumentación del SPC en la Asamblea Legislativa, sin detallar cuestiones técnicas de presupuesto, que no es responsabilidad unilateral de un Diputado sino de las propias facultades que todos los Diputados integrantes ejercen.

La implementación del SPC tiene un aspecto relacionado con la creación y desarrollo de una cultura del desempeño. Es necesaria una transición de una cultura del manejo del poder y la fricción, con alto grado de discrecionalidad, a una basada en la valoración de resultados, de cooperación, transparente y accesible. Este “cambio cultural” debe ser construido con un esfuerzo deliberado y bien planeado, sin esperar a que se lleve a cabo por inercia una vez que se introduzcan los cambios. La mera capacitación y evaluación no es suficiente, es también importante la formación en términos de valores de los servidores públicos.

Lo anterior, lo sustentamos todos los días cuando se publican leyes locales en el Distrito Federal que carecen de técnica legislativa; existen casos en que la normatividad aprobada y publicada está plagada de errores que contraponen unos ordenamientos con otros, no se sabe a ciencia cierta lo que el legislador quiso o

intentó decir, por ende la interpretación de la norma dificulta la operatividad y aplicación de la misma, sin mencionar que cuando una Ley presenta lagunas o no deja claro cual serán las funciones o facultades de las diversas instituciones, deja en total estado de indefensión primero a los ciudadanos y después limita la capacidad de respuesta del Gobierno para atender las necesidades.

Es así que, la Asamblea no solamente tiene que contar con Diputados que en teoría representan los intereses de quienes sufragaron por ellos, también deben ser responsables de los trabajos legislativos que se llevan acabo.

Se han hecho importantes esfuerzos por capacitar al que debe ser asesor de un Diputado, el empleado administrativo de alguna área o aquellos que forman parte de la estructura de base.<sup>2</sup> Sin embargo, al no existir condiciones normativas que especifiquen y den congruencia a las actividades del personal que labora en la Asamblea Legislativa, difícilmente se puede pasar a la estrategia de poder organizar al recurso humano con criterios de eficiencia y oportunidad.

Dicen los expertos en técnicas de mejoramiento en el rendimiento de las empresas y/o instituciones públicas, que a partir del factor humano, según la

---

<sup>2</sup> Actualmente la Asamblea Legislativa cuenta con un personal de base de 357 empleados, 170 empleados de confianza, 180 mandos medios y de honorarios 874.  
Fuente: Dirección General de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

intensidad del cambio será la resistencia, por lo que no es raro que a las nuevas propuestas, el personal no desee o no tenga la intención de participar y eso aunado a la posibilidad de perder el empleo o de evidenciar su falta de capacidad para el puesto, hace imposible una reestructuración integral.

Generalmente, el personal en “resistencia” se ampara en sus derechos laborales, sin embargo y como mencionamos en los primeros capítulos del presente trabajo de investigación, también debe ser un derecho la capacitación y profesionalización constante del personal.

El Director del Centro de Capacitación y Formación Profesional del Senado de la República (CECAP), Alfonso Zegbe Sanén, explica en entrevista, que la situación que más dificulta la instrumentación del SPC en la Administración Pública, es que el empleado cuando ve vulnerada la manera en que trabajaba habitualmente y peor aún es despedido por su incipiente capacidad; el empleado se ampara y solicita su reincorporación inmediata en el cargo. Por tal motivo el Director recomienda a cualquier institución que desee instrumentar un Servicio Profesional, que se asesoren de un despacho de abogados especializados en derecho laboral burocrático, para que impida que por el despido supuestamente “injustificado”, la demanda que se interponga perjudique a la institución.

Actualmente, y a pesar de que se presentó la iniciativa de referencia desde abril del año pasado, pocas han sido las veces en que se ha reunido la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, a efecto de discutir este tema, aún y cuando el Diputado proponente es el Presidente de tal Comisión.

No queremos pensar que existe resistencia para profesionalizar el trabajo de la Asamblea por parte de los diputados integrantes de los diferentes grupos parlamentarios, lo anterior lo constatamos, en el momento en que se creó en noviembre del año 2006, el Comité de Capacitación, a quién se le confirieron atribuciones contempladas en el artículo 73 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, que increíblemente habla de un Instituto de Investigaciones Parlamentarias,<sup>3</sup> mismo que jamás ha iniciado operaciones en la Asamblea.

---

<sup>3</sup> El Instituto de Investigaciones Parlamentarias, es un órgano administrativo de la Asamblea, cuyo objetivo es la investigación y difusión de temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas legislativas. El instituto estará a cargo de un director y contará con el personal administrativo que requiera para el desempeño de sus funciones de acuerdo al presupuesto que la Asamblea le asigne... (Artículo 73 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

Conforme al Proyecto General de Capacitación, aprobado en diciembre del año 2007, el Comité es claro al especificar que sus prioridades son la capacitación a diputados, al cuerpo técnico y al cuerpo administrativo.

El Comité de Capacitación, conforme al artículo 56 ter de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, le corresponde:

- I. Ser el órgano administrativo que vincule la búsqueda de herramientas teórico-formativas para el adecuado desempeño de las funciones de esta Asamblea;
- II. Proponer a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias la implementación de programas institucionales de capacitación, para formar servidores públicos profesionales, a partir de la definición de las temáticas, contenidos, espacios y niveles de capacitación, que conlleven al desarrollo institucional;
- III. Generar en coordinación con la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias mecanismos de vinculación con instituciones educativas, áreas de investigación y especialistas en la problemática de la ciudad, que coadyuven la creación y promoción de cursos,

talleres y conferencias para la formación y el desarrollo institucional de la Asamblea; y

IV. Informar, semestralmente y por escrito, a la Comisión de Gobierno sobre la organización y resultados de los programas ejercidos en materia de capacitación.

Como se puede observar, el Comité de Capacitación, “pretende” ser un espacio de profesionalización que dista mucho de lo que significaría una verdadera instrumentación de un servicio profesional de carrera.<sup>4</sup>

A pesar de que el Comité de Capacitación es una buena intención para profesionalizar al personal que actualmente labora, sus resultados son limitados cuando pensamos que al término de cada legislatura, la gente a la cual fueron dirigidos los cursos quizás ya no continúe trabajando, lo que significaría una

---

<sup>4</sup> Integración del Comité de Capacitación, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Diputado Xihui Guillermo Tenorio Antiga	Presidente (Partido Nueva Alianza)
Diputado Miguel Sosa Tan	Vicepresidente (Partido de la Revolución Democrática)
Diputado Enrique Pérez Correa	Secretario (Coalición Social Demócrata)
Diputada Esthela Damian Peralta	Integrante (Partido de la Revolución Democrática)
Diputado Marco Antonio García Ayala	Integrante (Partido de la Revolución Democrática)
Diputada Kenia López Rabadán	Integrante (Partido Acción Nacional)
Diputado Ezequiel Rétiz Gutiérrez	Integrante (Partido Acción Nacional)



pérdida para la institución, no sólo del tiempo que estos trabajadores emplearon en tomar el curso, que en la mayoría de los casos tuvo que haber sido tiempo laboral, sino del costo presupuestal que la capacitación representó para la Asamblea.<sup>5</sup>

Respecto a la oportunidad política, y tomando como referencia que en abril del año 2003, el gobierno federal a través de la naciente Secretaría de la Función Pública le encomendó a ésta la responsabilidad de dirigir la instrumentación y desarrollo del servicio profesional de carrera en el gobierno federal, consideramos que los nuevos tiempos requieren de instituciones públicas operativa y técnicamente funcionales, que respondan a las necesidades sociales y que en ellas se encuentre personal calificado para tal efecto.

La innovación legislativa de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se consideró como una importante herramienta para elevar los niveles de eficiencia del Gobierno Federal. La Ley formó parte de la estrategia de construir un buen Gobierno, profesional, desregulado, honesto y transparente, a partir de la profesionalización de los servidores públicos, con el fin de fortalecer la confianza y credibilidad de la sociedad en sus instituciones.

---

<sup>5</sup> Durante el año 2006, la Asamblea legislativa realizó un Diplomado impartido por la Universidad Anáhuac, con nivel curricular, mismo que tuvo un costo aproximado para la institución de 250 mil pesos. Fuente: Tesorería General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo anterior, la ALDF debe estar a la vanguardia y crecer a la par de las instituciones federales, no puede quedar limitada su función y el avance de sus trabajos, éstos deben ser impecables y ser ejemplo de técnica y procedimiento jurídico-legislativo, demostrando que los actores políticos que la componen están comprometidos no sólo con el interés social que representan sino también con la calidad en su desempeño.

El SPC debe poner fin a decisiones discrecionales en la selección, ingreso y desarrollo del empleado público. Conjugando esta visión moderna del servidor público, que desde el gobierno federal se impulsa y que se ha desarrollado paulatinamente en los niveles estatales y municipales, el momento político actual en la Asamblea es más que idóneo, primero si tomamos en cuenta que están muy avanzadas las negociaciones para realizar una reforma política integral en el Distrito Federal, que sin duda alguna convertiría a la Asamblea en un Congreso Legislativo dotado de todas las facultades inherentes para legislar en materias que a la fecha no tiene competencia.

## **CONCLUSIONES**

*"Sólo es posible avanzar cuando se mira lejos.  
Solo cabe progresar cuando se piensa en grande"*

**José Ortega y Gasset**

La prestación de los servicios públicos, las tareas de justicia, la administración de la vida económica, la conducción de los asuntos políticos, el manejo de la política económica y el logro del bienestar social, son entre otros, responsabilidades básicas que tiene a su cargo el gobierno.

En la actualidad, la realidad política y social del país es dinámica, inédita, compleja y cambiante, toda vez que:

- Hay nuevos actores sociales que demandan que la función pública sea no sólo eficiente sino democrática.

- Los costos públicos de lo que implica la conducción del gobierno, forman parte del debate plural y abierto para exigir como proclama calidad en las respuestas institucionales.
- Hay diversas experiencias de alternancia en el poder, tanto en la esfera federal como en la estatal y municipal.

Como pudimos observar en la presente investigación, la administración de los recursos humanos en las instituciones públicas nacionales está caracterizada por:

- La ausencia de un sistema integral de administración de recursos humanos que se ve reflejada en la discontinuidad en los programas de gobierno.
- La escasa inversión en capacitación de personal, la falta de reconocimiento social al servicio público en general y, en algunos casos, su pobre desempeño, evidencian la necesidad de crear dicho sistema.
- A pesar de que el grado de madurez organizacional de nuestras instituciones muestra en la actualidad importantes avances, existen casos en los que se hace necesario un desarrollo organizacional. La tendencia mundial de orientar la gestión pública hacia las competencias (capacidades) nos obliga a generar requisitos mínimos en las instituciones

En consecuencia, se debe contar con personal público debidamente capacitado para responder a las expectativas ciudadanas y asegurar la gobernanza, basada en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y la sociedad civil.

El Servicio Profesional de Carrera es un reclamo social para asegurar la calidad y eficiencia de las tareas públicas, en la perspectiva de la nueva relación entre el gobierno y los ciudadanos. Sin duda hay esfuerzos que se concretan en medidas en marcha, pero falta mucho por hacer y sigue como uno de los pendientes más sentidos de la sociedad.

Cabe aclarar que actualmente SPC ocupa un lugar primordial entre los programas de modernización del Estado mexicano, que busca una mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos institucionales de la gestión pública.

El contar con un SPC en la ALDF, contribuirá a dignificar y legitimar la labor del servidor público en la Institución, el cual se manejará por principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades, haciendo a un lado las preferencias políticas y las prácticas de amiguismo y nepotismo, aún persistentes en la actualidad.

Como menciona José Luis Méndez, se debe trabajar para lograr que nuestra democracia, en lugar de una torre de babel, se convierta en un sistema que nos permita desarrollar las mejores opciones de cambio institucional y estructura, y de esta manera resolver muchos de nuestros problemas, sin que en ello los actores políticos sientan que están abandonando las legítimas plataformas ideológicas que los definen y les permiten competir legítimamente en la arena electoral.<sup>1</sup>

Uno de los desafíos presentes en la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera en la ALDF, es generar la interconexión entre las diversas instancias de gestión y la atención a la ciudadanía. Adicionalmente, cabe asumir la presencia de unidades de evaluación o centros de formación permanente que permitan establecer los lineamientos necesarios para desarrollar las actividades de actualización y calificación de los servidores de carrera.

De esta manera, la presencia de un modelo que permita ir ajustando la dinámica de incentivos con el espíritu de cuerpo es una de las maneras más sugerentes para superar las deficiencias profesionales del recurso humano en la ALDF.

Actualmente, nos encontramos en una etapa relativamente temprana para expresar una valoración puntual acerca de los avances logrados del SPC

---

<sup>1</sup> Méndez, José Luis; La profesionalización del Estado Mexicano: “Esperando de nuevo a Godoy”; pp. 43-44, Ed. Universidad Iberoamericana; México, 2003.

instrumentado en instancias legislativas. Sin embargo, resulta claro que a medida en que el servicio sea insertado en el órgano Legislativo Local del Distrito Federal, se iniciará un verdadero avance por modernizar la institución, independientemente de la composición político-partidaria.

Se debe mencionar que, una vez aprobada la iniciativa de Ley por la que se crea el SPC en la ALDF, el éxito dependerá en gran medida de los mecanismos que garanticen una mayor fiscalización, a efecto de alentar procesos de reclutamiento más competitivos, sobre todo en el ámbito de los funcionarios que desarrollen las tareas de asesoría, información, investigación y procesamiento técnico de las iniciativas en el marco de las comisiones. Adicionalmente, habrá que esperar que la aprobación de los respectivos reglamentos internos de la Asamblea aporte elementos adicionales para perfeccionar los estatutos ya existentes.

En este aspecto, los pasos dados para abrir un sistema que trascienda los cambios que se dan cada 3 años implica un esfuerzo importante del cual se debe convencer a los propios parlamentarios para que avancen hacia esa dirección, a efecto de superar las típicas situaciones de voluntarismo contenidas en las acciones que caracterizan a una u otra legislatura.

El presente trabajo de investigación ha deseado mostrar que el SPC puede ser herramienta útil en el inacabable proceso de modernización de nuestras instituciones públicas. De esta manera, el servicio puede pasar de ser una mera

instancia de apoyo para convertirse en un factor que permita a los propios parlamentarios tener mayores elementos de control y fiscalización.

El SPC permite una acumulación de saber que reduce los niveles de improvisación y desmemoria en el adecuado ejercicio de la legislación. A pesar de la presencia de impedimentos funcionales que todavía hacen lejana su plena aceptación, es importante destacar que el servicio ya posee un marco de referencia que le permitirá ir construyendo los niveles de evaluación y desempeño que deberán ser requeridos por una administración cada vez más plural y participativa. Este sin duda, será el mayor desafío que se deberá enfrentar en el corto plazo para abrir nuevos cauces a la consolidación institucional y democrática en México.

De entre las aportaciones más importantes que podemos anotar acerca del Servicio Profesional de Carrera que se instrumentaría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, señalamos:

- Un mejor funcionamiento de la Asamblea con un enfoque claro y determinante hacia la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios;
- Debe ser un programa de aplicación obligatoria en todos los niveles administrativos de la Asamblea, de manera que los esfuerzos sean homogéneos y exista una normatividad que lo regule;



- La utilización de la capacitación constante y la especialización como instrumentos fundamentales, a efecto de contar con personal idóneo y comprometido para desempeñar la diversidad de acciones que componen la actividad aquí realizada;
- El abandono y erradicación de vicios que han identificado a la corrupción como característica de toda función pública;
- Lograr la planeación estratégica de largo plazo, así como la continuidad y seguimiento de los programas propios de la Asamblea Legislativa, a fin de llevarlos hasta su total conclusión, sin importar los relevos de funcionarios que se dan cada legislatura;
- Generar seguridad laboral con base en el mérito; y
- Promover el cambio de lealtades individuales por una cultura de imparcialidad y responsabilidad.

En condiciones óptimas, la consecución de los anteriores propósitos permitirá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal obtener grandes ventajas, tales como estabilidad y seguridad en el empleo de los servidores públicos, sin que ello implique inamovilidad; fomentar la lealtad hacia las instituciones públicas y la

vocación de servicio; dar continuidad a la actividad gubernamental; promover la planeación de vida y carrera; promover mayores grados de responsabilidad; contar con empleados formados desde su ingreso y capacitados permanentemente para tener calificación y competencia más elevada; propiciar la transparencia en todos los puestos, reducir la corrupción y pondera el mérito como fundamento para la promoción.

De conformidad con la reciente creación del Comité de Capacitación, se aprovecharía y cumpliría la función del desarrollo profesional de sus miembros, toda vez que éste coadyuvaría, con la debida coordinación, a la capacitación de manera periódica, así como para dar un seguimiento correcto y oportuno al desempeño del personal de carrera.

Es menester señalar que dicho sistema indudablemente implica inversión, tanto para capacitación, como para salarios y prestaciones de los servidores públicos; sin embargo, los beneficios serán significativos. Simultáneamente a la instrumentación el proceso requiere de una actitud crítica, que también nos ayude a prever las limitaciones y errores que sean evitables.

El SPC es importante que sea instaurado en la Asamblea Legislativa para poder cumplir eficientemente con los trabajos legislativos, así podremos ofrecerle a la sociedad mejores leyes, mejores gestiones y mejor fiscalización y que pueda

contar con servidores públicos que sean capaces de responder a la problemática de nuestra ciudad.

Actualmente, considero que existen las condiciones para aprobar la iniciativa tipo relativa al servicio parlamentario de carrera en la Asamblea Legislativa, para lo cual es necesario que exista voluntad política para aprobarla, el instrumento jurídico ya está realizado, sin duda alguna sería un precedente de calidad en la función pública en las instituciones del Distrito Federal.

## **Bibliografía**

1. Aguilar Camín, Héctor, *Subversiones silenciosas*. México, Aguilar, 1993, 215 p.
2. Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, México 2003, pag. 77-85.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa. México 1980.
4. Cohen Anitúa, Arrigo, *Reseña de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Comité de Asuntos Editoriales de la ALDF, México 2000.
5. Chavez Alcazar, Margarita, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Publica Mexicana*. México: ES.N, 1985 (350.6/CH95)
6. Gabino Fraga, Manuel, *Derecho Administrativo*, Editorial, Porrúa, México, pag. 99, 8-10, 13, 197.
7. Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, Editores Mexicanos Unidos, S.A. México 1989.
8. Guerrero, Omar. *Principios de administración Pública*. Bogotá: Esap, 1997
9. Guerrero Amparán, Juan Pablo, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, Documento de trabajo, CIDE-DAP, noviembre 2000.
10. Herrera Macías, Alejandro, *Algunas consideraciones en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México*. México 2004.

11. Moctezuma Barragán, Esteban, Por un gobierno con resultados. el servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. México : FCE : Academia Metropolitana, 1999 (350.6/M62)
12. Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, 1995, p 159.
13. *Servicio Público de Carrera en México. experiencias y perspectivas. memoria del seminario*. México : INAP, 2001 (I/350.006/S482)
14. *Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del servicio publico en México. retos y perspectivas*. México: UNAM. Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) : Plaza y Valdez, 2000.
15. El Servicio Civil de Carrera Municipal, México, INAP, 1984.
16. Acción del Servicio Social, México, SEDESOL, Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, 2003.
17. Distrito Federal una reforma inconclusa, Margarita González Gamio, Comité de Asuntos Editoriales, 2005
18. Castelazo José R, Ciudad de México: Reforma Posible Escenarios en el Porvenir, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
19. Martínez Puón ¿Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México” en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 2003.

## **Documentos Oficiales**

1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, editado por el Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México 2006.
2. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, editado por el Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México 2006.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Porrúa, S.A. 1994, Tercera Edición, p. 148
4. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.
5. Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000.
6. Acuerdo que establece los Lineamientos para la instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública

Federal centralizada publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de septiembre de 2003.

7. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2004.
8. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2003.
9. Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2004.
10. Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del Subsistema de Ingreso, así como en la elaboración y aplicación de

mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección.

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2004.

11. Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que permitan a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que se refiere el artículo 7° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes, así como determinar el procedimiento conforme el cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes. Dicho documento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2004.

12. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, editado por el Comité de Asuntos Editoriales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México 2006.

13. Reglamento interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.