



# Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

## **Profesionalización del Servicio Público en México: Análisis del modelo de servicio civil en el Servicio Profesional Docente 2013-2015.**

**TESIS**

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

PRESENTA

**ADRIANA ANGÉLICA TORALES SERNA**

ASESOR: MTRO. LUIS ALFREDO SÁNCHEZ ILDEFONSO



CIUDAD UNIVERSITARIA

MARZO 2016

CDMX



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

*“La gota abre la piedra, no por su fuerza  
sino por su constancia”*

*Ovidio*

## **Agradecimientos**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *alma mater*, que ha depositado en mí las herramientas necesarias para hacer crecer mi mente y hacerme útil para la sociedad.

A Luis Alfredo Sánchez Ildefonso, mi maestro, por creer en mí y en mis capacidades, por la bondad de compartir sus conocimientos y por exigirme todos los días a ser mejor.

A los Profesores Ramiro Álvarez Retana, Rafael Martínez Puón y Enrique García, quienes durante mi tránsito por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, sembraron en mi mente grandes inquietudes que incentivaron la creación de este trabajo.

## **Dedicatorias**

Mi formación personal y académica no hubiera sido la misma sin la intervención de todas y todos ustedes. Por ello, les dedico este trabajo como símbolo de todo mi agradecimiento y cariño:

A mis padres Araceli Serna y Vicente Torales, por todo el esfuerzo que han hecho para formarme como ser humano y profesionista, por la cultura del trabajo que me han heredado y por ser mi inspiración. Todo logro es y será por ustedes y para ustedes eternamente.

A mi hermana Verónica Torales, por haber sido mi guía durante muchos años, por sus cuidados y por ser mi alma gemela. A mi hermano David Torales, por enseñarme que las mismas cosas que me detienen son las que van a levantarme. Mi amor y apoyo siempre estarán para ustedes.

A mi segunda madre, Carmen Serna, por todos sus cuidados y por enseñarme la fortaleza que puedo llegar a tener.

A mis sobrinos Betsabe, Alejandro y Omar Hernández Serna, deseo que este trabajo sirva como motivación para saber que todo lo que ustedes quieran lo pueden lograr, y en ese camino yo estaré apoyándolos.

A Carlos Alberto Navarrete Barajas, por la compañía y el aliento dado incondicionalmente, y por eliminar las barreras que me impedían soñar más alto. Agradezco profundamente que hagas de mí una mejor versión.

A mis amigas y amigos que me han acompañado a lo largo de mi vida, especialmente a quienes nos unieron los propósitos comunes: Alejandra Sánchez, Armando Raya, Brando Alcauter, Carlos Osorio, Carlos Pérez, Claudia Campos, Daniel Plata, Edgar Hernández, Fabiola Ruíz, José María Izabal, Miriam Rojas, Oswaldo Paoletti, Ricardo Basurto y Alan Santos. Tantos mundos, tanto espacio y coincidir.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. La profesionalización del servicio público</b>	<b>10</b>
1.1. Nociones de Estado, Gobierno y Administración Pública	10
1.2. La profesionalización como estrategia de la nueva gestión pública	16
1.2.1. Entendiendo a la nueva gestión pública	16
1.2.2. Principios de la nueva gestión pública	17
1.2.3. La profesionalización como estrategia	20
1.3. El modelo de servicio civil	22
1.3.1. ¿Qué es el servicio civil?	22
1.3.2. Principios fundamentales del servicio civil	24
1.3.3. Estructura del servicio civil	27
1.3.3.1. La columna vertebral	27
1.3.3.2. Sistemas latentes	31
<b>2. Profesionalización y servicio civil en México</b>	<b>36</b>
2.1. Preámbulo	36
2.2. Modelos de servicio civil en México	37
2.2.1. Servicio Exterior Mexicano	37
2.2.2. Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía	42
2.2.3. Servicio Profesional Electoral Nacional	45
2.2.4. Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	50
2.3. Las particularidades de los servicios civiles	55
<b>3. La profesionalización en el Sector Educativo</b>	<b>63</b>
3.1. De los conceptos básicos de educación	63
3.2. Antecedentes de la profesionalización en el sector educativo	69
3.2.1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	

(ANMEB)	70
3.2.2. Alianza por la Calidad de la Educación	75
3.3. Reforma Educativa de 2013	78
3.3.1. Sobre la Reforma Educativa: ¿Para qué?	79
3.3.1.1. Esfera Jurídica de la Reforma Educativa	80
3.3.1.2. Servicio Profesional Docente	83
3.3.1.3. Consideraciones sociopolíticas	91
<b>4. El Servicio Profesional Docente desde la perspectiva del servicio civil</b>	<b>93</b>
4.1. Mérito, igualdad y estabilidad en el Servicio Profesional Docente	94
4.2. El Servicio Profesional Docente a través de la columna vertebral del servicio civil	98
4.2.1. Los sistemas latentes del Servicio Profesional Docente	102
4.2.2. Radiografía del Servicio Profesional Docente	104
4.3. Puntos de tensión	108
<b>Conclusiones</b>	<b>112</b>
<b>Fuentes Consultadas</b>	<b>118</b>

## Introducción

La calidad en el servicio público ha sido una demanda recurrente de la sociedad en México, motivo por el cual la Administración Pública debe enfocar sus acciones hacia la eficacia y la eficiencia de su trabajo, así como la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. La calidad en los bienes y servicios públicos obliga a que la Administración Pública oriente sus procesos y acciones hacia la mejora continua, con la finalidad de crear valor para sus beneficiarios.

Una de las estrategias que ha emprendido la Administración Pública para garantizar la calidad en su trabajo gira en torno a la profesionalización de los servidores públicos, de los cuales se requiere que tengan los conocimientos y habilidades necesarios para el buen desempeño de sus funciones. La profesionalización del personal público es un proceso permanente, por lo cual las Instituciones deben reunir esfuerzos y generar los medios para promover la capacitación y formación de estos.

El servicio civil es un modelo de profesionalización de personal encargado de regular el ingreso, permanencia y separación del servicio público, con el propósito de formar al personal público e incentivarlos para la mejora de su labor. El servicio civil se basa en dos principales valores: el mérito y la igualdad. Con base en ellos, este modelo de profesionalización establece que los puestos públicos tienen que ser ocupados por las personas que cuentan con las competencias laborales necesarias para desempeñar de manera efectiva sus funciones.

El servicio civil en México tiene la finalidad de profesionalizar a la Administración Pública, eficientar la administración del personal y mejorar su desempeño. En 1990 se determinó la importancia de incorporar un modelo que promoviera la profesionalización en el sector público, así el servicio civil se ha ido incorporando en la Administración Pública, aunque su implementación ha sido un proceso que se ha dado de manera paulatina, en distintos sectores y en distintos periodos de tiempo.

Ejemplo de ello ha sido el sector educativo, el cual –a partir de 1993- ha implementado modelos que tienen como propósito profesionalizar al personal docente a través de cursos de capacitación y, desde 2008, concursos de oposición para ingresar al Sistema Educativo basándose en el mérito. Siguiendo con ello, en 2013 la Reforma Educativa se basa, principalmente, en la incorporación a nivel Constitucional el principio de calidad como obligación de las autoridades educativas y como derecho de los educandos.

La Reforma Educativa ha traído consigo la creación del Servicio Profesional Docente, el cual tiene la finalidad de regular el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con el objetivo de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente.

Este trabajo de investigación tiene por objetivo analizar el Servicio Profesional Docente desde la perspectiva del servicio civil, con el propósito de identificar si este modelo de profesionalización puede concebirse como un modelo de servicio civil y como el más contemporáneo en México.

La hipótesis de esta investigación consiste en que el Servicio Profesional Docente cuenta con los elementos necesarios para ser concebido como un modelo de servicio civil.

Por lo anterior, el trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero, se brindarán nociones sobre el Estado, el Gobierno y la Administración Pública; se estudia la profesionalización como estrategia de la nueva gestión pública y, asimismo, se analiza el servicio civil como modelo para profesionalizar al personal público.

En el segundo capítulo se estudiará el servicio civil en México, su llegada a la Administración Pública y la experiencia de cuatro casos de modelos de servicio civil implementados en el sector público.

En el tercer capítulo se analizará cómo se ha dado la profesionalización en el sector educativo y los modelos implementados en los últimos veinte años hasta la creación del Servicio Profesional Docente.

El cuarto y último capítulo se realizará un análisis comparado de la concepción del servicio civil y el Servicio Profesional Docente; también se identifican los puntos de tensión que tiene la columna vertebral de este Servicio Profesional y se establece una propuesta para su mejora.

# Capítulo I

## La profesionalización del servicio público

El primer capítulo de esta investigación tiene como finalidad establecer un marco conceptual de referencia relativo a la Administración Pública y su profesionalización, acentuando el análisis en la creación del servicio civil como el modelo de administración de personal que promueve la profesionalización en el sector público. Para esta investigación es fundamental entender la concepción del servicio civil con el propósito de contar con herramientas que permitan comprender la aplicación de este modelo de administración y profesionalización de personal público en México y, específicamente, en el sector educativo.

Se iniciará el estudio con conceptos básicos de la Administración Pública, los cuales permitirán la comprensión y el surgimiento de nuevos principios dentro de esta, enfocados a la mejora de los bienes y servicios que se proporciona a la ciudadanía. Finalmente, se analizará la columna vertebral del servicio civil para entender cada sistema que lo conforma y, sobre todo, la importancia que tiene cada uno de ellos dentro del modelo de profesionalización.

### 1.1. Nociones de Estado, Gobierno y Administración Pública

#### *Estado*

El análisis del Estado a partir de su definición ha sido una tarea compleja, debido a que se puede encontrar diversos estudios en torno al tema y, por ende, distintas concepciones sobre él. El Estado ha sido estudiado “en sí mismo, en sus estructuras, funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, etcétera, como un sistema complejo considerado en sí mismo y en sus relaciones con los otros sistemas contiguos” (Bobbio, 2014: 70). Esto se debe a que a lo largo de los años se ha tratado de definir al Estado desde contextos y perspectivas diferentes, sin embargo, cada concepción coincide en los elementos que lo integran.

Las definiciones que se han presentado a lo largo de los años han surgido debido a la necesidad de explicar cada una de las realidades que se presentan. Al respecto, estudiosos como Max Weber, Hans Kelsen y Norberto Bobbio definen al Estado desde una perspectiva jurídica y sociológica, permitiendo ampliar la visión sobre el concepto.

Max Weber entiende al Estado moderno como “una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación” (Weber, 2012: 5). La concepción weberiana del Estado parte de dos elementos fundamentales: el primero, el aparato administrativo responsable de la prestación de bienes y servicios, y el segundo la violencia legítima, es decir, el uso legítimo de la fuerza.

Hans Kelsen entiende al Estado como “el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento” (Kelsen, 1995: 224). Kelsen estudia la concepción del Estado desde la perspectiva jurídica, en la cual es entendido como “orden jurídico centralizado”.

Desde esta perspectiva se visualiza como un conjunto de normas, sin embargo, este jurista define al Estado como una organización política debido a que es un orden que regula el uso de la fuerza. Por lo anterior, define al Estado como “una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho” (Kelsen, 1995: 226).

Norberto Bobbio, entiende al Estado como la “concentración del poder de mandar en un territorio determinado incluso muy vasto, que se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley, que a diferencia de la costumbre proviene de la voluntad del soberano” (Bobbio, 2014: 90). Bobbio establece que se puede estudiar al Estado desde dos enfoques: el continuo y el discontinuo. El primero contempla más las analogías que las diferencias, mientras que el segundo observa más las diferencias que las semejanzas.

Max Weber, Hans Kelsen y Norberto Bobbio analizan al Estado arrojando, desde sus perspectivas y definiciones, un conjunto de elementos que lo constituyen; por tanto, el Estado se entiende como una organización política constituido por un orden jurídico, un territorio, un Gobierno y la sociedad.

### *Gobierno*

La palabra "Gobierno" deriva del latín "gubernare" (dirigir, pilotar) y ésta del griego "Kibernan", relativo a conducir y/o gobernar (Saavedra, 2013). Comprender el concepto de Gobierno implica entender diversos elementos como su integración, funcionamiento, los actores que lo conforman, su capacidad de dirección de la sociedad, así como para la toma de decisiones. Por ello, para José Castelazo, el Gobierno puede entenderse desde dos enfoques: el primero, por su función y el segundo, por su expresión orgánica.

Desde la perspectiva de su función, el Gobierno se entiende como la organización de la sociedad para el ejercicio del poder; por otro lado, desde el análisis de su estructura, el Gobierno puede estudiarse a partir de su organización y eficacia.

En términos generales, el Gobierno es definido como "la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas" (Görlitz op. cit., Castelazo, 2007: 25). Este se encuentra constituido por un conjunto de personas e Instituciones que cuentan con el ejercicio del poder; a su vez, la forma de Gobierno define al régimen político, quien determina la organización de la sociedad para ejercer el poder. Es por ello que el Gobierno es el encargado de "hacer y actualizar las leyes (Poder Legislativo), ejecutar sus ordenamientos (Poder Ejecutivo), e interpretar las normas para la aplicación de la justicia (Poder Judicial)" (Montesquieu op. cit., Castelazo, 2007: 27).

Partiendo de esta definición y desde el análisis de su estructura, la eficacia del Gobierno depende de diversos factores (Castelazo, 2007: 33):

1. Un diseño constitucional y legal.- Adecuado a la historia, cultura e idiosincrasia.
2. Un diseño orgánico de las instituciones gubernamentales.- Debe permitir el cumplimiento del marco normativo y, a su vez, permitir la interrelación entre sí y con la sociedad.
3. La integración idónea de los servidores públicos.- Debe estar integrado por servidores públicos capacitados para el desempeño eficiente y eficaz de sus funciones.
4. Una sociedad organizada.- Una sociedad capaz de organizarse y participativa en los asuntos públicos.
5. Gobierno democrático.- Dispuesto a compartir el poder con los distintos actores sociales.

Así, el Gobierno puede definirse como el conjunto de instituciones y personas encargadas de la organización de la sociedad para el ejercicio del poder; su eficacia deberá medirse con base en el análisis de los factores que lo conforman, partiendo de su estructura y de los actores involucrados.

### *Administración Pública*

Para analizar el concepto de Administración Pública es importante haber entendido previamente el significado de Gobierno, debido a que ambos se encuentran entrelazados, a pesar de que existen claras diferencias. “Mientras, que el Gobierno es la parte pasiva, la Administración Pública es la parte activa del Estado” (Sánchez, 1998: 33). La Administración Pública puede entenderse como la acción de gobernar, el puente por el cual la sociedad recibe el poder del Estado.

La Administración Pública tal como lo menciona Omar Guerrero en *Léxico de la política*, está conformada por dos palabras: administración y público. La primera, proviene del latín *administrao*, la cual refiere a la acción de servir y/o cuidar, es decir, la función de prestar un servicio a otras personas. La segunda palabra, denota a lo relativo con la sociedad, lo comunitario y lo colectivo. Con ello, de primera

instancia, entendimos que la Administración Pública refiere a la prestación de servicios a la sociedad.

El antecedente de la Administración Pública es el fenómeno conocido como “policía”, el cual se encargaba de mantener el orden social a través del cumplimiento del marco jurídico y, a su vez, gracias a la buena administración de los recursos. Con la desaparición de los Estados absolutistas y la policía, surge la noción de Administración Pública dentro de los Estados basados en los derechos del ciudadano (Guerrero, 2000: 2).

Es así que distintos estudiosos han definido a la Administración Pública desde diversos enfoques y en diferentes épocas. A pesar de ello, existen concepciones y características generalizadas que permiten el entendimiento de la Administración Pública. Para el estudio conceptual se partirá de la definición de Jean Bonnin y, posteriormente, se retomará a estudiosos de la Administración Pública como Omar Guerrero, Ricardo Uvalle y José Juan Sánchez.

Jean Bonnin define a la Administración Pública como “la autoridad común que (...) ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público” (Bonnin op. cit., Guerrero, 2000: 2). Bonnin reconoce la relación de los individuos en sociedad, donde la existencia de un marco jurídico aplica tanto a las personas como a los bienes que poseen, es decir, la Administración Pública es la autoridad encargada de vigilar que se lleve a cabo lo estipulado por la ley, tanto a las personas como a las cosas.

Por su parte, Omar Guerrero resalta que “la administración no es un mero instrumento, pues está dotada de autoridad; pero no se trata de una autoridad ordenante sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, pero activa como ejecución: gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente.” (Guerrero, 2000: 2). Retomando las ideas de Bonnin y de Guerrero, la Administración Pública es la encargada de, con base en la ley, dirigir y supervisar

la conducta de la sociedad y administrar los bienes y servicios que le son proporcionados.

Florentino González resalta que la Administración Pública ejecuta lo establecido por la ley, definiendo que “la Administración Pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tenga el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos” (Florentino González op. cit., Sánchez, 2001: 105).

Ricardo Uvalle establece que “la Administración Pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad (...), la Administración Pública es la vida real del Estado (...), es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...), la función mediadora de la Administración Pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general” (Uvalle op. cit., Sánchez., 1998: 34). La Administración Pública para Ricardo Uvalle es entendida como el poder del Estado en acción, materializado en el conjunto de Instituciones que dirigen la conducta social.

Pedro Zorrilla considera que la Administración Pública es “la actividad que realizan los órganos del sector público para cumplir con los objetivos que se hayan fijado” (Zorrilla, 1972: 71). En esta definición, el autor resalta un elemento de suma importancia: el cumplimiento de objetivos establecidos. Siguiendo con ello, José Juan Sánchez establece que “la Administración Pública debe ser entonces eficiente, capacitada y organizada para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población” (Sánchez., 1998: 35). Entonces, el objetivo principal de la Administración Pública es mejorar las condiciones de la sociedad a través de la ejecución de la ley.

Para llevar a cabo dicha tarea, “debe formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa, que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad, ya que toda mejora a nivel social comienza desde el compromiso de servicio de quienes

encabezan la dirección de la Administración Pública y de la sociedad” (Sánchez., 1998: 35).

A través de las diferentes definiciones sobre Administración Pública que se han retomado, existen diversos elementos que la caracterizan y que a su vez la diferencia claramente del concepto de Gobierno.

Con base en las definiciones de los estudiosos en la materia, se puede definir a la Administración Pública como el conjunto de personas e instituciones dotadas del poder del Estado, encargadas de la ejecución de la ley, dirigiendo la conducta de la sociedad hacia el mantenimiento del orden público; su objetivo principal es la mejora de las condiciones de la sociedad, a través de la administración eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos. Para ello, la Administración Pública debe contar con personal capacitado para el buen desempeño de las funciones encomendadas y para el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

## 1.2. La profesionalización como estrategia de la nueva gestión pública

La sociedad evoluciona y, a la par, sus necesidades y demandas cambian con el tiempo, por lo cual la Administración Pública debe adaptarse al nuevo conjunto de coyunturas que se presentan. Es decir, la Administración Pública debe crear y fortalecer técnicas, estrategias y capacidades que le permitan dar respuesta a las necesidades sociales.

Por lo anterior, es importante para este trabajo de investigación estudiar la nueva gestión pública entendida como una tendencia del sector público que tiene como propósito orientar las acciones gubernamentales hacia la eficacia, la eficiencia y la calidad en el servicio.

### 1.2.1. Entendiendo a la nueva gestión pública

El enfoque de la gestión pública busca mejorar los bienes y servicios públicos, con la finalidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y, a su vez, mejorar la calidad de estos. Para lograrlo, se buscó consolidar principios como la eficiencia y

eficacia administrativa, así como transparentar los procesos y resultados, incentivando a su vez la participación ciudadana en las decisiones públicas. Es decir, la nueva gestión pública busca “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor -en algún sentido-” (Pollit y Bouckaert op. cit., López, 2003: 9).

Para Leeuw la nueva gestión pública “enfatisa en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios” (Leeuw op. cit., García, 2007: 44). Principios como la eficacia, eficiencia y la calidad dentro del sector público, retoman su fuerza y promueven la creación de estrategias, herramientas y mecanismos dentro de la Administración Pública, que permiten mejorar sus procesos y su desempeño.

La Administración Pública centra su atención en los resultados de su ejercicio, sin dejar a un lado los procesos administrativos. Así, la nueva gestión pública “se enlaza con la categoría capacidad de Gobierno, la cual se define como el conjunto de aptitudes que se tienen con el propósito de mejorar el desempeño del Gobierno para que sea el centro catalizador de las demandas ciudadanas, en los marcos de la pluralidad, la democracia y las libertades públicas” (Uvalle, 1998: 52).

Debe entenderse a la nueva gestión pública como la tendencia y/o enfoque de la Administración Pública que “exige del Gobierno eficiencia en la administración, palpable mediante la elevación de la calidad de los servicios que ofrece a la sociedad para su bienestar” (Cedillo op. cit., Aguilar, 2003: 82). Comprender este nuevo enfoque de la Administración Pública permite discernir las estrategias de los últimos años dentro del sector público, orientadas hacia la mejora continua y al acercamiento y fortalecimiento del vínculo con la sociedad.

### 1.2.2. Principios de la nueva gestión pública

La eficiencia, eficacia y la calidad son principios que se han fortalecido a partir del nuevo enfoque de la gestión pública. Las Instituciones que conforman a la

Administración Pública han tenido que replantear sus procesos, funciones y deberes, con el objetivo de mejorar y elevar la calidad de su desempeño. Ejemplo de ello son los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y evaluación del desempeño, los cuales pueden concebirse como el resultado de este análisis.

Los principios de eficiencia, eficacia y calidad se estudiarán con el propósito de ampliar la visión sobre el nuevo enfoque de la Administración Pública, ya que estos han permitido modificar su concepción y han sido motivo de la creación de mecanismos para el logro de metas y objetivos.

### *Eficacia*

La eficacia hace referencia al logro de metas y objetivos planteados, es decir, a la capacidad de la Administración Pública para cumplir con los objetivos y metas establecidas en los planes y programas suscritos por esta. Con ello, este principio se puede entender dentro de la nueva concepción de la gestión pública como la “capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos” (SHCP: 166) en el sector público.

La nueva gestión pública ha implementado el principio de eficacia dentro del sector público como un elemento fundamental, así como métodos cuantitativos para medir su cumplimiento; la eficacia en la Administración Pública inserta acciones correctivas para la mejora constante de los procesos administrativos.

### *Eficiencia*

La eficiencia cuenta con similitudes y se puede llegar a confundir con la eficacia, sin embargo, la diferencia recae en la administración de los recursos. La eficiencia consiste en el cumplimiento de metas y objetivos con los menores costos y recursos posibles; es decir, “es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles, logrando la optimización de los mismos” (SHCP: 166).

A través de este principio, la Administración Pública no nada más busca alcanzar los objetivos y metas que se estipula, sino pretende realizarlo con la mayor optimización de los recursos posibles. Lo anterior, permite reenfocar determinado presupuesto en otros asuntos de importancia para el bienestar social.

### *Calidad*

Otro principio de la nueva gestión pública es la calidad en los bienes y servicios públicos que se brindan a la sociedad, con la finalidad de transformar los esquemas tradicionales de la Administración Pública hacia una orientada al buen desempeño de sus funciones, al cumplimiento de metas y objetivos definidos y a satisfacer las expectativas y necesidades ciudadanas.

Frente al nuevo contexto social, “los ciudadanos proclaman y exigen calidad a las acciones de la Administración Pública y toman como bandera de reclamo la rendición de las cuentas públicas, la responsabilidad puntual de lo que se hace y el valor de los costos en la vida pública” (Uvalle, 1999:91).

Para efectos de esta investigación, se entiende por calidad al “conjunto de propiedades y características de un servicio, producto o proceso, que satisface las necesidades establecidas por el usuario, el ciudadano o el cliente de los mismos” (Casermeiro: 8). Esta hace referencia a la percepción que tiene el usuario de un producto o servicio, así como aquel elemento que garantiza la satisfacción del usuario al adquirir un producto.

La calidad de los servicios públicos se percibe al momento de cumplir las necesidades de los usuarios; está relacionada también con la atención, la cortesía y conocimientos que las instituciones brindan a la ciudadanía. Por ello, es importante que la Administración Pública utilice herramientas e implemente mecanismos que fomenten el desempeño eficaz, eficiente y de calidad del sector público.

### 1.2.3. La profesionalización como estrategia

La nueva gestión pública ha fortalecido principios dentro de la Administración Pública, los cuales han promovido el replanteamiento de sus acciones. La Administración Pública busca mejorar la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, ya que la sociedad exige calidad en los servicios que el sector público brinda.

Como se ha definido, la Administración Pública está constituida por un conjunto de instituciones y personas, las cuales a través del desempeño de sus funciones, tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Por ello, es necesario que los servidores públicos estén capacitados para el buen desempeño de sus funciones; estos deben contar con habilidades y capacidades que permitan su eficacia y la orientación hacia la mejora constante. Es decir, la Administración Pública debe contar con servidores públicos profesionales que permitan una Administración Pública eficaz, eficiente y de calidad.

La profesionalización del servicio público se entiende “como un proceso encaminado a que las capacidades de respuesta tanto del Gobierno como de la Administración Pública sean oportunas y eficaces” (Uvalle: 2000:206). La profesionalización es entonces:

“un proceso permanente y dirigido que organice la autoridad para ofrecer a los servidores públicos el conjunto de medios institucionales para su formación, capacitación, adiestramiento y actualización, con el propósito de potencializar sus aptitudes y brindarle, de manera permanente, alternativas para su desarrollo integral por vía de la adquisición de conocimientos y mejoramiento de su perfil profesional y personal” (Haro, 1999: 123).

La profesionalización se orienta hacia la mejora constante, la actualización y la ampliación de sus conocimientos, brindando a los servidores públicos una perspectiva más amplia e integral del buen ejercicio de sus funciones. El servidor público profesional es quien reúne un conjunto de requisitos y características

académicas acordes a las funciones a desempeñar, así como la experiencia acumulada y acciones de capacitación, adquiere conocimientos específicos orientados a la eficacia en sus funciones dentro de la Institución. Asimismo, profesional “es alguien que ha sido concientizado de la trascendencia que para la sociedad, la Administración Pública y para él mismo, tiene el trabajo que realiza y que por lo tanto se desempeña con conciencia social y no buscando fines de lucro” (Haro, 1999: 122).

La profesionalización se constituye por “un sistema rector de formación, capacitación, adiestramiento y actualización organizado por las dependencias y entidades del sector público, que globalice los esfuerzos administrativos, programas, medios académicos y procedimientos para vincular esta profesionalización con el esquema de ascensos” (Haro, 1999: 123). El sistema de profesionalización no debe enfocarse únicamente a la formación y capacitación del servidor público, sino también debe centrar su atención en el fomento de la conciencia social y el fin de la Administración Pública, la mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

La profesionalización en la Administración Pública busca tener servidores públicos con capacidades y habilidades que permitan el buen desempeño de sus funciones. Se busca profesionalizar a la Administración Pública para lograr el cambio hacia un Gobierno de calidad, a través de la formación constante de quienes integran las Instituciones. La Administración Pública necesita “crear las condiciones óptimas para que los profesionales de la Administración Pública demuestren su aptitud, calidad y eficacia en la atención y solución de los asuntos públicos” (Uvalle, 2000: 203).

La nueva gestión pública, como estrategia, busca mejorar los procesos y su desempeño con la finalidad de cubrir las necesidades sociales, por ello la profesionalización es un proceso útil para el sector público, ya que “cuando un Gobierno tiene una burocracia no sólo profesional sino profesionalizada, tiene

mejores elementos para formular e implementar capacidades de respuesta” (Uvalle: 2000: 206).

La profesionalización del servicio público “es un imperativo de la buena acción de Gobierno. El mundo de nuestros días se caracteriza por una suma de acontecimientos nuevos que exigen respuestas nuevas. Las realidades mundiales, nacionales y locales dan paso a nuevas formas de integración y convivencia que constituyen retos a la capacidad de innovación tanto para gobernar como para administrar” (Uvalle op. cit., Aguilar, 2003: 77).

### 1.3. El modelo de servicio civil

Para entender la profesionalización, este trabajo de investigación analizará el servicio civil como un modelo de administración de personal, cuya razón de ser radica en la profesionalización del sector público. Se definirá al servicio civil y se señalarán los principios y elementos que conforman este modelo de administración de personal, con la finalidad de comprenderlo y ampliar la visión sobre este.

#### 1.3.1. ¿Qué es el servicio civil?

Cada país que implementa el servicio civil dentro del sector público lo hace bajo un contexto determinado y con diversos elementos a considerar. Esto ocasiona que los servicios civiles adquieran características y elementos propios, lo cual permite que se lleve a cabo de acuerdo a un espacio y tiempo determinado; de esta manera, la forma de entender al servicio civil varía de acuerdo al conjunto de coyunturas en que se lleva a cabo.

Sin embargo, el servicio civil se puede comprender a partir de dos enfoques: el legal y el técnico. La primera diferencia corresponde al orden jurídico, donde se “identifica al servicio civil como aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho administrativo” (Villarroel, 2005: 16), orientadas hacia la profesionalización del sector público.

Es decir, dentro del sector público encontramos “diseño de cuerpos legales específicos para cada grupo de personal público” (Dussauge, 2012: 754). En el caso mexicano, el servicio civil cuenta con legislación específica encaminada a regular el ingreso, la permanencia y la separación de los servidores públicos que ocupan un puesto de mando dentro de la Administración Pública, con la finalidad de lograr la profesionalización del sector público y formar servidores públicos profesionalizados.

Desde un enfoque más técnico, se define al servicio civil como “una de las Instituciones centrales del Estado Democrático de Derecho y, como tal, debe incorporar ciertos mecanismos institucionales que hagan posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad” (Echebarria op. cit., Villarroel, 2005: 16). A través de este enfoque, se entiende al servicio civil como un marco jurídico que regula al personal público y como un proceso integral constituido por un conjunto de mecanismos y procesos administrativos.

Siguiendo con esta idea, Longo identifica al servicio civil como “el sistema de articulación del empleo público mediante el que determina, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales” (Longo op. cit., Villarroel, 2005: 16). Al igual que Echebarria, Longo resalta en su definición que el servicio civil cuenta con conjunto de elementos que permiten la profesionalización de los servidores públicos. Por ello, diversos servicios civiles están conformados por sistemas y/o subsistemas que regulan el ingreso y la permanencia de los servidores públicos.

Juan Pablo Guerrero entiende al servicio civil como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. (...) Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil” (Guerrero, 2000: 2).

Para Mauricio Merino, el servicio civil consiste en “el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular” (Merito op. cit., Martínez, 2003: 54). En este sentido, permite regular el ingreso al servicio público y el ascenso dentro de la Institución, promoviendo el desarrollo profesional del servidor público.

Con lo anterior, el servicio civil se entiende como el conjunto de normas que regulan a un sector del personal público para lograr su profesionalización, integrado por principios, elementos, técnicas, instrumentos, herramientas y procesos, que permiten su ejecución y funcionamiento.

El servicio civil no puede consolidarse con la mera promulgación y existencia de normas para su funcionamiento, sino con “una articulación real (legal y operativa) de estas normativas, será la que permita hablar de servicio civil o la que permitirá trascender de una normativa de Carrera Administrativa a un Régimen de servicio civil propiamente dicho” (Villarroel, 2005: 17).

### 1.3.2. Principios fundamentales del servicio civil

Existen variantes en los servicios civiles que se implementan alrededor del mundo, sin embargo “todos los servicios civiles se estructuran sobre la base de por lo menos tres valores esenciales: el mérito, la igualdad y la estabilidad” (Dussauge, 2005: 2). Todo servicio civil que se ha implementado alrededor del mundo cuenta con una serie de principios, los cuales se materializan en normas, procedimientos y prácticas de los servidores públicos.

#### *Mérito*

El principio del mérito “supone que los cargos públicos deben estar ocupados por las personas más capaces y preparadas, por quienes “merecen” las designaciones gracias a sus conocimientos, habilidades y aptitudes” (Dussauge, 2012: 754). Es decir, el mérito fomenta que los aspirantes a ocupar un puesto dentro del sector

público, e incluso los servidores públicos que ya forman parte de este, adquieran el derecho y la obligación de capacitarse y actualizar sus conocimientos con la finalidad de desempeñar eficaz y eficientemente su trabajo, y con ello brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

Mauricio Dussauge entiende el mérito en el servicio civil en tres sentidos (Dussauge, 2005: 2):

1. El primero, el sistema de servicio civil permite que el aparato gubernamental esté conformado por las personas con las capacidades, habilidades y aptitudes adecuados para el buen desempeño de sus funciones.
2. El segundo, el mérito podrá medirse a través de evaluaciones al desempeño de los servidores públicos y de acuerdo a esta, podrán aplicarse incentivos salariales, de responsabilidades o de ascensos jerárquicos.
3. El tercero, el deficiente desempeño o poco meritorio respecto a las labores del trabajo de un servidor público, será el motivo por el cual se deba aplicar sanciones o procedimientos de separación del servicio civil.

Este principio de mérito promueve que “toda persona interesada en ingresar a la función pública, así como mantenerse en la misma, debe demostrar que posee la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados por eficiencia” (Amaro op. cit., Martínez, 2003: 68). Así, el mérito rige al modelo de servicio civil en el sentido de que el servidor público que conforma la Institución, podrá desarrollarse y permanecer gracias a sus propios méritos y trabajo, y no a través de preferencias personales y/o ayuda de otros servidores públicos.

### *Igualdad*

La igualdad es un principio “que establece que el acceso a los cargos públicos no puede estar condicionado por la situación económica o social de los aspirantes, o por su género” (Dussauge, 2012:755). Esto quiere decir que cualquier ciudadano puede acceder a algún cargo público sin discriminación alguna, existiendo como único impedimento la falta de capacidades y habilidades que este tenga.

Siguiendo con ello, Dussauge establece que el principio de igualdad tiene dos acepciones dentro del servicio civil (Dussauge, 2005: 3):

1. En el sentido de que cualquier ciudadano podrá acceder a un puesto gubernamental de acuerdo a sus conocimientos y competencias, y
2. De acuerdo a las disposiciones aplicables referentes al servicio civil, los ascensos, incentivos y sanciones serán aplicables al servidor público que corresponda, sin ningún tipo de discriminación.

La igualdad en el servicio civil refiere a que “toda persona, mientras cubra los requisitos para la solicitud de un puesto, podrá ingresar al servicio público a través de convocatorias y procedimientos públicos y objetivos” (Martínez, 2003: 69).

Por lo anterior, “los principios del mérito y la igualdad forman lo que podría llamarse –si se permite la expresión– “el espíritu” del servicio civil” (Dussauge, 2012: 755). Mérito e igualdad son la base de todo servicio civil y los sistemas de función pública, gracias a ellos se entienden la esencia y la finalidad de los modelos de profesionalización del sector público.

### *Estabilidad*

El servicio civil trae consigo un elemento para entender una nueva etapa de la Administración Pública: la estabilidad en el puesto y/o la seguridad jurídica. Este principio puede entenderse a partir de la separación de lo político y lo administrativo, en el sentido de que la permanencia en el puesto de los servidores públicos no dependerá de los cambios políticos que puedan suceder.

La estabilidad dentro del servicio civil indica que quienes reciben un nombramiento definitivo como servidores tienen garantizada su permanencia dentro del sistema, siempre y cuando cumplan con el buen desempeño de sus funciones.

Para Dussauge, el principio de estabilidad implica que los servidores públicos no pueden ser removidos de sus puestos cuando existan las siguientes circunstancias (Dussauge, 2005: 3):

1. Cuando el entorno político cambie, y
2. Cuando las estructuras administrativas se modifiquen, es decir, cuando los superiores cambien.

### 1.3.3. Estructura del servicio civil

Cada servicio civil implementado para administrar y profesionalizar al personal público adquiere sus propias características debido a las condiciones políticas, sociales y a las necesidades administrativas que cada país tiene. A pesar de ello, todos los servicios civiles tienen principios y elementos en común, los cuales permiten que se pueda hablar y analizar como modelo de servicio civil. Es así que “los servicios civiles cuentan con una "anatomía" común, es decir un conjunto de sistemas administrativos diseñados para gestionar con eficacia y coherencia sus recursos humanos” (Dussauge, 2005: 4).

Mauricio Dussauge reconoce la existencia de variantes y de elementos comunes dentro del servicio civil, al considerar que todos los servicios civiles “están integrados por sistemas de ingreso (incluyendo reclutamiento y selección), formación (que puede ser inicial, continua o una combinación de ambas), evaluación del desempeño, sanciones, incentivos, licencias, promociones (abarcando incrementos en niveles salariales y jerárquicos), movilidad (intra o interorganizacional) y pensiones” (Dussauge, 2005: 4).

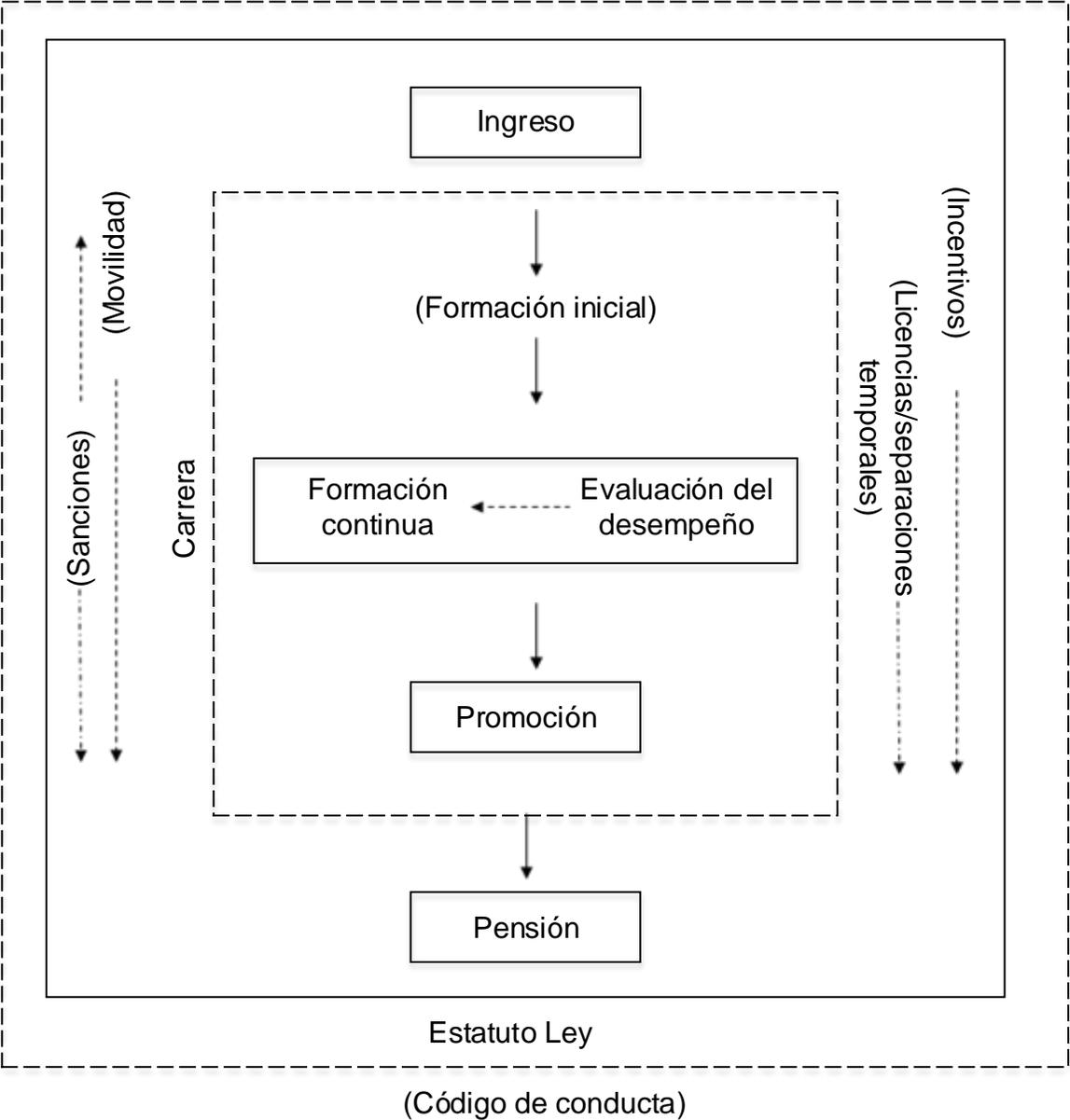
A esta estructura común se puede entender como una “columna vertebral”, constituida por elementos que hacen posible su existencia y ejecución. Por tal motivo, es importante y fundamental en este trabajo de investigación definir cada elemento que constituye esta columna vertebral, de acuerdo a las particularidades que Mauricio Dussauge retoma sobre el servicio civil.

#### 1.3.3.1. La columna vertebral

Mauricio Dussauge realiza una descripción gráfica del servicio civil que denominó “radiografía del servicio civil”, en la cual ha resaltado la columna vertebral de este

modelo de profesionalización, permitiendo visualizar y entender el servicio civil y su estructura. La columna vertebral del servicio civil se encuentra conformada por un conjunto de sistemas: ingreso, formación inicial, formación continua, evaluación del desempeño, promoción y pensión.

Figura 1  
Radiografía del servicio civil  
(Visión completa)



Fuente: Dussauge, 2012: 774.

### *Sistema de Ingreso*

El sistema de ingreso tiene como finalidad regular la entrada de los servidores públicos al sistema de servicio civil. Partiendo de que el servicio civil establece que el personal más capacitado sea quien ocupe los puestos dentro sector público, el sistema de ingreso tiene la función de regular este proceso para que se pueda llevar a cabo.

El sistema de ingreso es el inicio de la columna vertebral del servicio civil y el sistema donde se pueden ubicar los principios de igualdad y mérito: la igualdad, al permitir que cualquier aspirante a ocupar un puesto pueda participar y el mérito, al seleccionar al personal más capacitado para desempeñar las funciones asignadas.

Dentro de este sistema se describen los requisitos que deben cumplir los interesados a ocupar un puesto público, las características de los procesos de selección, las características de los puestos ofertados y las condiciones de incorporación a la estructura (Dussauge, 2012: 761).

### *Sistema de formación inicial*

La inducción al servicio público es de suma importancia para la integración y el desarrollo del servidor público, integración dentro de la Institución y, sobre todo, dentro del puesto a desempeñar. El sistema de formación inicial puede servir “para transmitirles los fines y objetivos institucionales y la importancia de los mismos; y para impulsar en los servidores una sincera vocación de servicio. La formación inicial puede servir, asimismo, para desarrollar un espíritu de cuerpo y para comenzar a inculcar los valores de una ética pública” (Dussauge, 2012: 762).

En diversos servicios civiles no se encuentra este sistema, sin embargo la formación inicial del servidor público se sitúa dentro del sistema de ingreso o bien dentro del sistema de formación continua.

### *Sistema de formación continua*

Los sistemas de formación continua y la evaluación del desempeño se sitúan al mismo nivel dentro de la columna vertebral debido a que son simultáneos dentro del servicio civil. Es decir, la capacitación y la evaluación del desempeño tienen la finalidad de actualizar y fortalecer las competencias de los servidores públicos.

Al mismo tiempo, el sistema de formación continua puede ser un proceso que permite integrar a los servidores públicos en función de los valores centrales de la organización y para inculcarles una ética pública (Dussauge, 2012: 764).

### *Sistema de evaluación del desempeño*

Las reformas administrativas y los principios que con ellas se insertan, orientan a la Administración Pública al cumplimiento de las funciones establecidas, metas y objetivos. Por ello, la evaluación del desempeño es importante en el servicio civil y dentro del sector público, debido a que tiene el objeto de orientar al personal público hacia la mejora de resultados.

Asimismo, las evaluaciones del desempeño “intentan generar un compromiso entre los servidores respecto de los objetivos institucionales y, en esa medida, pueden ayudar a mejorar el funcionamiento organizacional” (Dussauge, 2012: 766). Estas son las herramientas que utiliza el servicio civil para medir el desempeño de los servidores públicos.

La evaluación de desempeño aporta información que sustenta la aplicación de incentivos, promociones, sanciones y detectar las necesidades de capacitación que requieran los servidores públicos.

### *Sistema de promoción*

Los incentivos dentro del sector público se realizan con base en el mérito y estos se encuentran en este sistema. El sistema de promoción considera diversas formas de promoción en los servicios civiles, ya sean salariales, funcionales o jerárquicos.

El servicio civil permite que servidores públicos tengan un desarrollo profesional con base en el mérito, en sus capacidades, habilidades y desempeño laboral.

### *Sistema de pensión*

El sistema de pensión la cual se ubica en la parte final de la columna vertebral, hace referencia a “un sistema que asegura una recompensa justa a los servidores que han dedicado un número determinado de años de su vida al servicio público o que han llegado a una edad preestablecida legalmente como límite para el desempeño de ciertas labores públicas” (Dussauge, 2012: 766).

### 1.3.3. Sistemas latentes

Se han descrito los sistemas que se encuentran en la columna vertebral del servicio civil, con el propósito de poder entender de qué se trata cada uno de ellos y cuál es la importancia de su existencia en el servicio civil. Sin embargo, como se puede observar en la descripción gráfica del servicio civil, existen otros sistemas que permiten el buen funcionamiento del servicio civil.

Por ello, es pertinente describir los sistemas que se encuentran de manera transversal, es decir, no se sitúan en el curso o en un solo proceso y/o sistema, sino que se encuentran en todos, “permanecen todo el tiempo y pueden (más no necesitan) usarse en cualquier momento” (Dussauge, 2012: 775).

### *Sistema de sanción*

Partiendo de que los servidores públicos están orientados hacia el cumplimiento de sus funciones, metas y objetivos, deben existir sanciones para quienes no los lleven a cabo y no cumplan con estas tareas. El sistema de sanciones se encuentra de manera transversal en la columna vertebral, debido a que las sanciones pueden surgir y aplicarse en cualquier momento de la carrera del servidor público.

Este sistema debe de estipular las “reglas claras” tanto para el aplicado como para el aplicador, en torno a tres sentidos:

“... la descripción del tipo de sanciones a las que el funcionario puede hacerse acreedor, así como las causas por las cuales pueden aplicarse las sanciones, (...) considerando al conjunto de procedimientos, tiempos y formas que deben tomarse en cuenta para la aplicación efectiva de una sanción, así como las autoridades que intervienen en el proceso que llevará a dicha aplicación y (...) la inclusión del derecho de defensa y réplica del que todo funcionario acusado debe gozar” (Dussauge, 2012: 775).

### *Sistema de movilidad*

El servicio civil fomenta que los servidores públicos realicen una carrera dentro del sector público, permitiendo que estos puedan tener movilidad laboral de forma vertical y horizontal. La movilidad “se presenta cuando un funcionario deja su puesto de origen para desempeñarse en otro puesto del mismo (o equivalente) nivel jerárquico, con actividades y características funcionales similares, pero ubicado en otra administración” (Dussauge, 2012: 776) o trazándose una carrera que le permita acceder a un puesto de mayor jerarquía y responsabilidad.

El sistema de movilidad trae beneficios no sólo al servidor público, sino también a la Institución; el primero, adquiere mayor experiencia y conocimientos, y el segundo, con la llegada de nuevos servidores públicos trae conocimientos nuevos a la Institución, teniendo como consecuencias la instauración de nuevas ideas.

### *Sistema de licencias / separaciones temporales*

El servicio civil tiene que considerar las formas y los procesos para que el servidor público pueda separarse definitivamente o temporalmente de su cargo. Este sistema “suele incluir toda la gama de opciones legales que existen para que los servidores puedan ausentarse durante un tiempo determinado del servicio civil” (Dussauge, 2012: 778). El sistema de separaciones es esencial en el servicio civil debido, ya que en cualquier momento de la carrera puede utilizarse por cualquier servidor público.

### *Sistema de incentivos*

El sistema de incentivos se basa o justifica en la evaluación del desempeño, debido a que esta mide el cumplimiento de metas y objetivos del servidor público. Este sistema considera dos aspectos: el primero, el motivo por el cual el servidor público merece obtener un incentivo, y el segundo, especifica el incentivo que va a recibir.

Los incentivos que se pueden ofrecer pueden ser los siguientes: “que se otorguen ciertas primas o bonos en dinero a los servidores destacados por su desempeño cotidiano o por sus contribuciones extraordinarias y (...) otorgar a los servidores incentivos en especie, como becas de estudio, apoyos escolares para sus hijos, viajes, diplomas, etcétera” (Dussauge, 2012: 779).

### *Estatuto o Ley*

Los sistemas que se han descrito tienen que plasmarse en un estatuto o una ley del servicio civil, los cuales están específicamente dedicados a establecer los principios y criterios que rigen el funcionamiento general de los servicios civiles (Dussauge, 2012: 780).

Como considera Francisco Longo, la ley no garantiza que el servicio civil se lleve a cabo con eficacia y los sistemas que lo conforman funcionen de manera integral; sin embargo, establece la base de la que el servicio civil partirá, estipulando los elementos y procesos a considerar para que estos se lleven a cabo de la mejor manera posible, definiendo a su vez “a las autoridades responsables de implementar, conducir, modificar y revisar el servicio civil, y delinea claramente sus atribuciones” (Dussauge, 2012: 781). El marco normativo define a qué personal público e Instituciones será aplicable la ley, con la finalidad de dejar claro quiénes deberán ejecutar las normas del servicio civil.

El estatuto o ley describe cada uno de los sistemas que conforman el servicio civil, “si bien la descripción de cada sistema no suele ser exhaustiva para evitar rigideces innecesarias, sí es importante que los principios esenciales de cada uno de los sistemas estén claramente expresados, y que la forma en que se relacionan entre

sí sea explicitada de la manera más transparente posible (Dussauge, 2012: 781). La descripción de la columna vertebral del servicio civil permite el mayor y mejor entendimiento tanto para las autoridades responsables de ejecutarla, así como para el personal público a quienes son aplicables dichas disposiciones.

El estatuto del servicio civil debe de considerar dos elementos fundamentales: los derechos y las obligaciones del empleado público. De acuerdo a lo mencionado por Mauricio Dussauge, es importante que la ley que regula al servicio civil considere estos elementos porque el empleado público tendrá claras sus responsabilidades dentro del servicio civil.

Finalmente, el estatuto o ley del servicio civil debe establecer las condiciones en las que un servidor público puede salir del servicio público o la Institución pueda aplicar un procedimiento de separación del sistema del servicio civil. Así como el sistema de ingreso estipula los requisitos para que el servidor público se inserte dentro del servicio civil, debe existir un sistema que clarifique las formas en que el servidor público pueda ser separado de su cargo y/o del servicio civil. La probabilidad de ingreso del personal público es igual a la probabilidad de separación, por ello, es importante que se establezcan los elementos necesarios para regular la entrada y salida de los servidores públicos del servicio civil.

Si bien el servicio civil fomenta la estabilidad en el empleo del servidor público, esto no es sinónimo de inamovilidad; por esta razón “el estatuto o ley también debe establecer con claridad por qué razones un funcionario puede ser destituido de su puesto, para asegurar así el profesionalismo del servicio civil” (Dussauge, 2012: 783). Con ello, el servidor público tomará conocimiento y tendrá claro cuáles serán las condiciones en que pueda ser destituido de su cargo y, al mismo tiempo, la Institución sabrá cuál será el procedimiento que debe realizar para llevarlo a cabo.

En suma, podemos definir al estatuto o ley del servicio civil como aquel marco que permite la integración del conjunto de sistemas y/o subsistemas que lo conforman, en el cual se establecen las reglas para los servidores públicos a quienes se les va a aplicar y, a su vez, a las Instituciones que podrán aplicarlo. “A fin de cuentas, una

ley del servicio civil es sólo un componente más de una reforma, y su diseño (por más adecuado, completo y consensado que sea) no significa que las complejidades posteriores se habrán evitado. En realidad la publicación de la ley es, en más de un sentido, el comienzo de la historia” (Dussauge, 2012: 783).

Lo analizado en este primer capítulo permite estudiar y entender la importancia de la profesionalización de los servidores públicos; asimismo, comprender al servicio civil como el modelo de administración y profesionalización de personal público que se constituye por principios, sistemas y elementos que permiten la formación del servidor público. Con base del análisis de su estructura, se podrá estudiar algunos casos de servicio civil en México, con la finalidad de entender cómo ha sido su implementación en distintas instituciones y cuáles son las diferencias de estos modelos de profesionalización.

## Capítulo II

### Profesionalización y servicio civil en México

#### 2.1. Preámbulo

El segundo capítulo de este trabajo de investigación tiene por objetivo analizar el servicio civil en distintas instituciones del sector público mexicano, de acuerdo al modelo descrito en el capítulo primero, con la finalidad de obtener elementos de comparación entre ellos y entender cómo se ha implementado este modelo de administración y profesionalización de personal público en México.

El principio de calidad dentro de la Administración Pública ha promovido la creación de modelos de profesionalización del sector público, con la finalidad de mejorar los bienes y servicios que proporcionan. Este principio ha sido fundamental para los Gobiernos de las últimas décadas, debido a la necesidad que han tenido para satisfacer las demandas de la sociedad.

La profesionalización del personal público ha sido una estrategia que se ha implementado en el sector público con el propósito de mejorar el desempeño de las instituciones. En México esta estrategia se ha materializado con la creación de modelos de servicio civil, como los casos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional Electoral y la Administración Pública Federal; estos modelos de profesionalización tienen el objetivo de regular el ingreso, la permanencia y la separación de los servidores públicos adscritos a estas.

Para esta investigación es importante analizar los modelos de profesionalización mencionados, debido a que con ello se puede entender la llegada e implementación del servicio civil en México. A continuación se estudiará cada modelo de servicio civil a partir de los sistemas de la columna vertebral del servicio civil: sistema de ingreso, sistema de formación Inicial, sistema de formación continua, sistema de

evaluación del desempeño, sistema de promoción, sistema de pensión, sistema de sanción, sistema de movilidad, sistema de licencias/separaciones y el sistema de incentivos.

## 2.2. Modelos de servicio civil en México

### 2.2.1. Servicio Exterior Mexicano

El Servicio Exterior Mexicano es “el cuerpo permanente de servidores del Estado, encargado 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” (Ley del Servicio Exterior Mexicano, Artículo 1, 2012). El modelo de profesionalización del Servicio Exterior ha sido uno de los servicios civiles con mayor avance y consolidación dentro de la Administración Pública, creado desde 1922, donde el ingreso al Servicio Exterior se llevaba a cabo a través de concursos públicos.

El Servicio exterior se encuentra conformado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado, comprendiendo las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa. Para el análisis de este modelo de profesionalización, se analizará el proceso para el ingreso, permanencia y separación del personal de carrera, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano. De acuerdo al Artículo 6 de la Ley, el personal de carrera es permanente y su desempeño se basa en principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México.

Para la operación del sistema se encuentra la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, la cual tiene por objetivo ejecutar y hacer cumplir las disposiciones legales para la profesionalización del personal. La Comisión de Personal se encuentra constituido por:

“un Embajador de carrera del Servicio Exterior designado por el Secretario, (...) el Oficial Mayor de la Secretaría, (...) el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio, (...) el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, (...) el Titular del Instituto Matías Romero (...) y un representante de cada uno de los rangos desde Técnico-Administrativo "C" hasta Coordinador Administrativo y de Tercer Secretario hasta Ministro, adscritos a la Secretaría” (LSEM, Artículo 27, 2012).

Para el funcionamiento del Servicio Exterior, la Comisión de Personal cuenta con la subcomisión de ingreso, subcomisión de rotación, subcomisión de evaluación, y la subcomisión de asuntos disciplinarios.

### *Sistema de ingreso*

El ingreso al Servicio Exterior se lleva a cabo a través de concursos públicos anuales, organizados en etapas eliminatorias, constituidas por exámenes de cultura general orientados a las relaciones internacionales, exámenes de español y exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés, así como demostrar la capacidad de traducción de algún idioma oficial de la Organización de las Naciones Unidas.

El aspirante debe realizar un ensayo relativo a un tema actual en política exterior, entrevistas, exámenes médicos y psicológicos, cursos de especialización en el Instituto Matías Romero, con duración de seis meses, además de un periodo de seis meses para obtener experiencia práctica dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El sistema de ingreso cuenta con una subcomisión, la cual se conforma por el Titular del Instituto Matías Romero, dos representantes de instituciones de educación superior, las cuales deberán impartir la carrera de relaciones internacionales, el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior y otra persona ajena a la Secretaría que tenga experiencia en recursos humanos. La subcomisión de ingreso tiene como función verificar que los

aspirantes cumplan con los requisitos establecidos en la Ley, así como la organización y calificación de los exámenes de ingreso (LSEM, Artículo 30, 2012).

#### *Sistema de formación inicial*

El sistema de formación inicial dentro del Servicio Exterior se puede ubicar en los cursos de especialización que se realizan en el Instituto Matías Romero y las prácticas dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las cuales se realizan durante un periodo de seis meses en el Instituto y otros seis en la Secretaría en el caso de la rama diplomático-consular, y tres meses para la rama técnico administrativa, tanto en el Instituto como en la Secretaría en el caso de la rama diplomático-consular, esto como requisito para ingresar al Servicio Exterior.

Concluido este periodo, la Comisión de Personal evaluará el desempeño del aspirante a ingresar, con la finalidad de determinar si recomienda su nombramiento como agregado diplomático (LSEM, Artículo 31, 2012).

#### *Sistema de formación continua*

El Instituto Matías Romero da a conocer anualmente las oportunidades de capacitación y preparación académica disponibles para los miembros del Servicio Exterior en México en el extranjero y sus requisitos. El personal de carrera aspirante que satisfaga los requisitos para adquirir dichas oportunidades, debe presentar sus candidaturas a la subcomisión de rotación, la cual tiene la tarea de analizar el expediente y dar la resolución.

#### *Sistema de evaluación del desempeño*

Para la permanencia en el Servicio Exterior, la Comisión de Personal lleva a cabo cada cinco años una evaluación para verificar que el personal de carrera cumpla cabalmente las obligaciones que establece la Ley y con los requisitos que fueron solicitados para su ingreso (LSEM, Artículo 40, 2012).

La evaluación para la permanencia consta de una revisión de los logros que haya alcanzado el personal de carrera, así con las faltas e irregularidades que se puedan detectar durante los últimos cuatro años de servicio. También, y de ser necesario, se llevará a cabo una investigación que permita analizar por qué el personal no ha ascendido durante su instancia en el servicio.

#### *Sistema de promoción*

Los ascensos en el Servicio Exterior podrán realizarse por acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores, derivado de la recomendación de la Comisión de Personal. La Comisión de Personal organizará concursos de ascensos, a través de una evaluación del expediente de los aspirantes, basada en el mérito, eficiencia, desarrollo y antigüedad, así como la realización de exámenes escritos y orales, los cuales tienen la finalidad de medir las capacidades del servidor público.

Este proceso será responsabilidad de la subcomisión de evaluación, la cual se integra por el Presidente de la Comisión de Personal, el Titular del Instituto Matías Romero, el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior y dos miembros del Servicio Exterior con rango mínimo de Consejero o de coordinador administrativo (LSEM, Artículo 37-bis, 2012). Cabe señalar que, para que un servidor público pueda participar en un concurso de ascenso debe tener como mínimo dos años de experiencia.

#### *Sistema de sanción*

La Ley estipula que las sanciones por faltas administrativas consistirán en una suspensión, destitución del cargo o una sanción económica. Los motivos por los cuales un servidor público del Servicio Exterior pueda ser acreedor a una sanción administrativa, pueden ser por abandono del empleo, incumplimiento de obligaciones, actuar con deslealtad al país, incumplimiento de las órdenes que sean dictadas por el Secretario (LSEM, Artículo 58, 2012).

Para llevar a cabo este proceso, el Servicio Exterior cuenta con la subcomisión de asuntos disciplinarios, integrada por el Presidente de la Comisión de Personal, el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría y un representante de la Secretaría de la Función Pública con nivel de Director General.

#### *Sistema de movilidad*

La Secretaría vigila que el personal de carrera se ajuste a una rotación programada, con la finalidad de asegurar que el personal no permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años consecutivos (LSEM, Artículo 11, 2012).

Las recomendaciones de traslado serán presentadas a la Comisión de Personal por la subcomisión de rotación, la cual se encuentra conformada por el Presidente de la Comisión de Personal, el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior, el Director General del Instituto Matías Romero y dos servidores del Servicio Exterior con rango mínimo de consejero, propuestos por el Presidente de la Comisión de Personal y aprobados por el Secretario.

#### *Sistema de Licencias/Separaciones*

El personal del Servicio Exterior “sólo podrán ser separados de sus cargos ya sea temporalmente por medio de suspensión como consecuencia de la aplicación de una sanción administrativa y, en forma definitiva, por baja y destitución como consecuencia de una sanción administrativa” (LSEM, Artículo 53, 2012). Son ocho las causas para que se aplique una baja al personal de carrera: por renuncia, jubilación, sentencia ejecutoriada, por incumplir una orden de traslado, por no presentarse al término de una comisión, traslado, por reprobado el examen de media carrera, por no obtener una evaluación satisfactoria y por no cumplir con los requisitos que estipule la ley para su ingreso y permanencia.

### 2.2.2. Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es el organismo que tiene la responsabilidad de integrar los sistemas de información estadística y geografía en México. El Instituto cuenta con un Servicio Profesional de Carrera, el cual es un sistema que regula “el acceso al Instituto Nacional de Estadística y Geografía en igualdad de oportunidades y con base en el mérito, al mismo tiempo que establece el esquema de profesionalización de los servidores públicos para el adecuado desarrollo del desempeño de sus funciones” (Acuerdo, 2009).

Para el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, el Instituto cuenta con la Comisión del Servicio Profesional de Carrera, la cual tiene como funciones la planeación, coordinación, supervisión y ejecución del sistema. La Comisión se encuentra integrada por el Director General de Administración, los titulares de la Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas, de la Dirección General de Estadísticas Económicas, de la Dirección General de Geografía y del Medio Ambiente y de la Dirección General de Coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Contralor Interno y el titular de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos.

Asimismo, el Instituto cuenta con dos tipos de servidores públicos de carrera: los candidatos, quienes ingresaron al Instituto a través de un concurso público y abierto y cuentan con un año de servicio, y los titulares, quienes son los candidatos que adquieren la titularidad de la plaza (Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Artículo 22, 2009).

#### *Sistema de ingreso*

De acuerdo al Artículo 18 del Estatuto, el reclutamiento del personal se llevará a través de convocatorias públicas y abiertas para ocupar plazas de nueva creación y de vacancia. El aspirante que sea seleccionado por el Comité del Servicio Profesional de Carrera, obtendrá un nombramiento con una vigencia de un año;

posterior a este periodo, el aspirante realizará una evaluación del desempeño, la cual deberá ser aprobada con resultado satisfactorio para obtener un nombramiento en el cargo correspondiente como Servidor Público Profesional de Carrera (ESPC, Artículo 22, 2009).

De acuerdo a las necesidades del servicio en el Instituto, la Comisión podrá autorizar la ocupación temporal de plazas vacantes consideradas en el Sistema, por cualquier persona que cumpla con el perfil requerido y con los requisitos, sin la necesidad de sujetarse a los procedimientos de reclutamiento y selección. Cabe señalar que, el personal que ocupe la plaza tendrá hasta un año para hacerlo, mientras que en ese lapso el Comité llevará a cabo el procedimiento de reclutamiento y selección, donde quien esté ocupando esa plaza de manera temporal podrá concursar en igualdad de condiciones con los demás aspirantes.

#### *Sistema de formación continua*

El Artículo 24 del Estatuto establece que la capacitación en el Servicio Profesional de Carrera del INEGI, se entiende como el proceso donde los Servidores Públicos Profesionales de Carrera son actualizados para desempeñar sus funciones dentro del Instituto.

La capacitación para el personal del Instituto debe considerar los conocimientos básicos requeridos sobre el marco jurídico de actuación del Instituto, la especialización, actualización de acuerdo al puesto que el personal desempeña y la posibilidad de que los Servidores Públicos Profesionales puedan superarse dentro del Instituto.

El proceso de capacitación consta de cursos de capacitación obligatorios y optativos, los cuales deberán ser aprobados satisfactoriamente para la permanencia en el servicio.

### *Sistema de evaluación del desempeño*

Los Servidores Públicos Profesionales de Carrera realizarán una evaluación del desempeño, donde los cursos de capacitación que participen formarán parte de esta, por lo menos cada dos años, siendo necesaria para la permanencia del personal de carrera adscrito al INEGI (ESPC, Artículo 31, 2009).

La evaluación del desempeño tiene por objetivos evaluar el desempeño de los servidores públicos, de acuerdo al alcance de metas, otorgar estímulos de desempeño, detectar necesidades de capacitación e identificar el desempeño no satisfactorio, con el propósito de implementar medidas de mejora.

### *Sistema de licencias/separaciones*

El Estatuto en su Artículo 38 establece que los Servidores Públicos Profesionales de Carrera podrán ser separados de por resolución administrativa o judicial que termine en inhabilitación, destitución, separación del cargo o suspensión, por no aprobar las evaluaciones, por Sentencia firme que imponga una pena que implique la privación de la libertad, presentar documentación falsa que acredite su personalidad, incumplir con sus obligaciones, renuncia, jubilación, defunción y demás aplicables.

El Servidor Público Profesional de Carrera que desee obtener una licencia, deberá tener una permanencia en el sistema de por lo menos tres años, así como realizar su petición a la Comisión, con previa autorización de su jefe inmediato.

### *Sistema de incentivos*

El Servicio Profesional de Carrera del INEGI reconoce el desempeño destacado de los Servidores Públicos Profesionales de Carrera a través de la Comisión, la cual establecerá las bases, el valor y el mecanismo de evaluación para el otorgamiento de estímulos. Los estímulos al desempeño destacado consisten en reconocimiento extraordinario que se le brinda al personal de carrera titular.

Los reconocimientos en este Servicio Profesional pueden ser económicos o públicos; para ello, la Comisión es la instancia encargada de estipular los montos y procedimientos para el otorgamiento de los estímulos.

### 2.2.3. Servicio Profesional Electoral Nacional

El Instituto Nacional Electoral (INE) “es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y el Distrito Federal” (INE, 2015).

El INE cuenta con el Servicio Profesional Electoral, el cual “es un sistema de carrera compuesto por el ingreso, la formación y desarrollo profesional, la evaluación, la promoción, los incentivos y el procedimiento disciplinario” (Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, Artículo 16, 2009); para tal efecto, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) es la encargada de organizar y desarrollar lo estipulado por el Estatuto.

Dentro de los objetivos del Servicio Profesional Electoral, radican coadyuvar en el cumplimiento de los fines del Instituto, fomentar entre los servidores públicos adscritos al Instituto valores como la lealtad y promover el buen desempeño en sus funciones.

El Servicio Profesional Electoral contará con dos tipos de servidores públicos de carrera: provisionales y titulares. El personal provisional es aquel que ingresó al Instituto a través de concurso y por la vía de prácticas y cursos; este tipo de personal obtendrá su titularidad de acuerdo a los términos del Estatuto.

Para su organización se dividirán en dos cuerpos, el cuerpo de la función directiva y el cuerpo de directivos. Los primeros, constarán de funciones de dirección,

supervisión y mando, mientras que los segundos realizarán actividades operativas especializadas.

### *Sistema de planeación*

En el Servicio la planeación se entiende como aquel proceso en que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral determinará el funcionamiento que se debe realizar para su operación y mejora (ESPE, Artículo 44, 2009). Este sistema tiene por objetivo la identificación de necesidades y elementos de mejora, diseño de los calendarios anuales de actividades y la evaluación de los demás sistemas.

### *Sistema de ingreso*

El sistema de ingreso tiene el propósito de brindar al Instituto personal calificado que permita el cumplimiento de las metas y objetivos estipulados. Este sistema consta de procesos de reclutamiento y selección de aspirantes a ingresar al Instituto, la ocupación de puestos vacantes, expedición de nombramientos y la adscripción a los cargos.

Existen en el Servicio tres vías por las cuales se puede ingresar: concurso, examen de incorporación temporal y cursos y prácticas (ESPE, Artículo 55, 2009). La ocupación por examen de incorporación temporal estará sujeta a la solicitud de ocupación con términos de urgencia, el cual realiza el Secretario Ejecutivo, por su parte, el ingreso por cursos y prácticas queda reservados para las ramas administrativas.

El ingreso al Servicio a través de un concurso público, de acuerdo a las necesidades del Instituto, la DESPE establecerá una serie de requisitos y exámenes para la ocupación de las plazas vacantes. Así, se elegirán al personal más apto, con los conocimientos y habilidades necesarios para desempeñar las funciones encomendadas.

### *Sistema de formación inicial y continua*

El programa de formación “está constituido por las actividades de carácter académico y técnico orientadas a promover en los miembros del Servicio, provisionales y titulares, conocimientos básicos, profesionales y especializados; así como habilidades, actitudes, aptitudes y valores tendientes al desarrollo de competencias” (ESPE, Artículo 130, 2009). El programa se conforma por tres fases: básica, profesional y especializada, siendo así una formación gradual, permanente y ascendente.

La fase de formación básica es obligatoria para el personal provisional en el Servicio. En esta primera fase de formación es de carácter introductorio, es decir, busca homogeneidad en las competencias laborales de los servidores. El personal provisional que haya aprobado la fase de formación básica, tendrá como obligación acreditar la fase de formación profesional. Esta última tiene la finalidad de desarrollar conocimientos y habilidades orientados a logro de resultados y rendición de cuentas.

La fase de formación especializada es obligatoria para todos los miembros del Servicio, la cual tiene por objetivo fortalecer los conocimientos técnico-especializadas. La aprobación de estas tres fases son necesarias para incorporarse al programa de formación. En relación al programa de formación es necesario que el personal de carrera apruebe cada una de las evaluaciones, de ser lo contrario será separado del Servicio.

La actualización permanente se conforma por cursos de capacitación, seminarios, diplomados, talleres y prácticas. El objetivo de la actualización permanente es realizar actividades complementarias vinculadas con los fines del Instituto. Esta actualización permanente será obligatorio para todo el personal de carrera que haya concluido con el Programa de Formación.

### *Sistema de evaluación del desempeño*

La evaluación del desempeño tiene la finalidad de apoyar las autoridades del Instituto en la toma de decisiones relativas a la permanencia, la readscripción, la titularidad, la disponibilidad, el otorgamiento de incentivos, la formación, la actualización permanente, la promoción y la incorporación u ocupación temporal de los miembros del Servicio.

La evaluación del desempeño definirá los métodos de manera anual, para valorar el cumplimiento individual de las funciones encomendadas, los objetivos y las metas que se estipulen. La permanencia del personal en el Instituto “estará sujeta a la aprobación de la evaluación del desempeño mediante la obtención de una calificación mínima de siete, en una escala de cero al diez. El personal de carrera que obtenga cualquier calificación inferior a la mínima aprobatoria será destituido del Servicio” (ESPE, Artículo 186, 2009).

#### *Sistema de promoción*

El personal de carrera debe cumplir con requisitos, para obtener el derecho a la titularidad. Dentro de estos se encuentra: haber participado en un proceso electoral como miembro del Servicio; aprobar las fases de formación básica y profesional del Programa de Formación con un promedio mínimo de ocho en una escala de cero a diez; acreditar las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a ocho; no contar con una sanción de suspensión y no tener más de ocho años como miembro Servicio a partir de su ingreso.

Por otro lado, la promoción en rango consiste en un movimiento horizontal por medio del cual un servidor público accede a un nivel más alto en el Servicio, con base en los Lineamientos que apruebe el Consejo General a propuesta de la Junta. Para que la promoción en rango se pueda llevar a cabo, se consideran al menos los resultados de la evaluación del desempeño, del programa de formación, méritos obtenidos y la existencia de sanciones (ESPE, Artículo 205, 2009).

### *Sistema de sanción*

En el Servicio existen cuatro tipos de sanciones: sanciones de amonestación, suspensión, destitución del cargo o puesto y multa, previa sustanciación del procedimiento disciplinario previsto en el Estatuto.

La amonestación consiste en una advertencia escrita realizada por la autoridad competente, la cual es promovida por una conducta indebida. La suspensión es una interrupción temporal en las funciones de un servidor público, sin goce de sueldo. La destitución, es el acto mediante el cual el Instituto concluye la relación laboral con el miembro del Servicio respectivo, por infracciones en el desempeño de sus funciones. Por su parte, la multa consiste en una sanción económica de un monto que puede equivaler hasta tres meses de salario del miembro del Servicio, y se aplicará en aquellos casos en que se genere un daño o perjuicio al Instituto.

### *Sistema de licencias/separaciones*

El personal de carrera del INE puede quedarse fuera del servicio a través de cualquiera de las ocho formas de separación: por renuncia, retiro por edad o tiempo de servicio, por incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones, por reestructura o reorganización administrativa, por ocupar un cargo en la rama administrativa, por integración a un plan de retiro, por defunción y destitución. Tal como señala el Artículo 28 del Estatuto, la permanencia del personal de carrera se sujetará a la aprobación satisfactoria de los exámenes a los que esté sujeto.

### *Sistema de incentivos*

De acuerdo al Artículo 218 del Estatuto, los incentivos son los reconocimientos, beneficios o retribuciones, el personal de carrera podrá obtener, siempre y cuando cumpla con los requisitos contemplados en este. Cabe señalar que, los incentivos pueden ser individuales o colectivos y se otorgarán anualmente.

Entre los elementos a considerar para la obtención de incentivos están: calificación de nueve en la evaluación del desempeño y el programa de formación, calificación de nueve punto cinco en la actualización permanente, acreditación de actividades académicas, reconocimientos, propuestas útiles en materia electoral, entre otros.

#### 2.2.4. Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La profesionalización del sector público se ha materializado en diversas disposiciones legales de distintas Instituciones. Sin embargo, la llegada del servicio civil a la Administración Pública ha sido crucial para la instauración de este modelo de profesionalización en México. La Ley del Servicio Profesional de Carrera introdujo elementos y principios gerenciales con la finalidad de “buscar la creación que favoreciera el desempeño eficiente de los servidores y, sobre todo, por lo menos de manera formal, su neutralidad política” (Pardo, 2010: 411).

En abril del 2003 se crea el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. La 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” (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Artículo 1, 2003). Las entidades del sector paraestatal pueden desarrollar sus modelos de profesionalización siempre y cuando se basen en los principios del Servicio Profesional de Carrera.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera está conformada por siete subsistemas: subsistema de planeación de los recursos humanos, de ingreso, de desarrollo profesional, de capacitación y certificación de capacidades, de evaluación del desempeño, de separación, y de control y evaluación. De acuerdo a la lógica de esta investigación y el modelo de servicio civil establecido en el primer capítulo, los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera serán concebidos como sistemas.

### *Sistema de planeación de los recursos humanos*

Este sistema tiene por objetivo establecer las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal público que requiere la Administración Pública. En él, se definen las características de los perfiles de puesto de la dependencia, con la finalidad de establecer los elementos que la dependencia requiera; asimismo, se elaboran estudios de prospectiva para la Administración Pública, con el objetivo de que la operación del Servicio Profesional funcione correctamente.

### *Sistema de ingreso*

El sistema de ingreso establece los procesos de reclutamiento y selección de candidatos a ocupar un puesto en la Administración Pública, así como los requisitos que estos deben cubrir para poder ingresar al Sistema (LSPC, Artículo 13, 2003). El ingreso al Servicio Profesional de Carrera será a través de un concurso público y abierto a todo aquel aspirante que desee prestar sus servicios a la Administración Pública, siempre y cuando cumpla con los requisitos y conocimientos solicitados por las dependencias.

Algunos de los requisitos para ingresar al Servicio Profesional son: ser ciudadano mexicano, no haber sido sentenciado con pena privativa de libertad, tener la aptitud para el buen desempeño de sus funciones y no estar inhabilitado para el servicio público.

El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos a considerar en la valoración para ocupar un puesto. El resultado del examen de conocimientos no será únicamente considerado para la valoración, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria

El procedimiento de selección de los aspirantes comprende las etapas de revisión curricular, exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades, evaluación de la experiencia y valoración del mérito, entrevistas y determinación (Reglamento

de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Artículo 34, 2007).

#### *Sistema de formación continua*

La capacitación y certificación de los servidores públicos son los procesos donde estos son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar sus funciones dentro de la Administración Pública (LSPC, Artículo 13, 2003). La capacitación buscará desarrollar, actualizar, complementar y perfeccionar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos, capaces de desempeñar de manera eficiente y eficaz sus funciones. Cabe señalar que el proceso de capacitación obligatoria para la permanencia de los servidores públicos dentro del sistema.

Asimismo, el Comité Técnico de Profesionalización de cada dependencia establece programas de capacitación para los servidores públicos, constituidos por cursos obligatorios y optativos (RSPC, Artículo 54, 2007).

La Ley establece que las dependencias podrán realizar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que cubra las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera, y esta no deberá de ser menor a 40 horas anuales.

El personal público de carrera también se encuentra sometido a una evaluación de certificación de sus capacidades, el cual debe realizarse en un periodo mínimo de cinco años. Esto con la finalidad de que el servidor público apruebe que ha desarrollado y mantiene actualizado su perfil y sus aptitudes para el buen desempeño de sus funciones.

#### *Sistema de evaluación del desempeño*

Este sistema mide y valora el desempeño individual de los servidores públicos, que será a su vez la base y el fundamento para obtener ascensos, promociones y

estímulos, así como para garantizar la estabilidad laboral. El sistema se integra por “procesos métodos y mecanismos de medición, cualitativos y cuantitativos, del cumplimiento de las funciones y metas individuales de los servidores públicos de carrera, en función de sus capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupa” (RSPC, Artículo 62, 2007). Cabe señalar que, la evaluación del desempeño es un requisito indispensable para la permanencia del servidor público en el Servicio Profesional y en el puesto.

La evaluación del desempeño tiene por objetivo valorar el comportamiento de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, otorgar estímulos, arrojar información para la mejora del funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, eficacia y calidad, servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación e identificar las evaluaciones con desempeño no satisfactorio para implementar medidas correctivas

De acuerdo al Artículo 68 del Reglamento, la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera se realiza durante los meses de enero y febrero de cada año, la cual corresponderá al ejercicio fiscal anterior.

#### *Sistema de promoción*

El desarrollo profesional dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal es el proceso mediante el cual los servidores públicos pueden ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía en cualquier dependencia (LSPC, Artículo 37, 2003).

Este sistema determina planes individualizados de carrera para los servidores públicos, con el propósito de identificar las trayectorias de su desarrollo y la posibilidad de ascender a un cargo con mayor responsabilidad.

Un servidor público de carrera es sujeto a una promoción por concurso una vez cumplido los procedimientos de reclutamiento y selección, además de contar con al menos dos evaluaciones de desempeño anuales.

### *Sistema de movilidad*

La movilidad en el Servicio Profesional de Carrera se define como una forma de desarrollo profesional del servidor público, la cual puede seguir dos trayectorias: vertical y horizontal. La trayectoria vertical, también conocida como trayectorias de especialidad, corresponde al perfil del cargo en cuyas posiciones superior, haciendo las funciones más complejas y de mayor responsabilidad. La trayectoria horizontal, también conocida como trayectorias laterales, es aquella que corresponde a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia u homologación, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles (LSPC, Artículo 39, 2003).

Los servidores públicos de carrera son sujetos de movimientos o trayectorias laterales, en los casos que así lo soliciten, por necesidades del servicio para ser reubicados en otra área o unidad administrativa de la propia dependencia o cuando sus puestos se encuentren en proceso de desaparición con motivo de una reestructuración.

### *Sistema de licencias/separaciones*

Este sistema regula los procesos y casos de separación de los servidores públicos, cuando dejan de formar parte del Sistema Profesional de Carrera. En el sistema el término de nombramiento se puede dar a través de siete formas de separación: por renuncia, defunción, sentencia ejecutoriada, incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones, por hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, por no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño y cuando el resultado de la evaluación del desempeño sea deficiente (LSPC, Artículo 60, 2003).

### *Sistema de incentivos.*

De conformidad al Artículo 56 de la Ley, existen estímulos para el desempeño destacado de los servidores públicos. Estos consisten en la cantidad neta que se

entrega al Servidor Público de Carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Estas percepciones no serán de ingreso fijo, regular o permanente.

Para los estímulos, el Comité Técnico de Profesionalización desarrolla un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia. La dependencia valorar el mérito de los servidores públicos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria.

#### *Sistema de control y evaluación*

Este sistema es el encargado de vigilar que todos los procesos del sistema se estén llevando a cabo de manera eficaz y eficiente. Deben existir mecanismos que evalúen la operación del Sistema, con la finalidad de perfeccionarlo y cumplir en tiempo y forma con lo estipulado por la Ley.

La Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias elaboran un Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el cual se somete a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su inclusión en el marco de las disposiciones aplicables para la programación y presupuestación (RSPC, Artículo 86, 2007). Asimismo, se elabora un programa operativo anual del sistema que contiene un diagnóstico, objetivos, líneas de acción por subsistema y metas.

#### 2.3. Las particularidades de los servicios civiles

La profesionalización del sector público ha sido un proceso que se ha dado de manera gradual dentro de las Instituciones. Experiencias como el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral y el Servicio Profesional de

Carrera de la Administración Pública Federal, son muestra del esfuerzo que la Administración Pública centralizada y organismos públicos de carácter autónomo han realizado para administrar y profesionalizar a los servidores públicos.

Con base en estos servicios civiles descritos con anterioridad, a continuación se presentan cuadros donde se destacan elementos comparativos, con la finalidad de observar su composición de manera sintética y sus diferencias.

<b>Servicio Civil</b>	<b>Legislación</b>	<b>Creación</b>	<b>Quién opera el Sistema</b>	<b>Personal que reconoce</b>
Servicio Exterior Mexicano	Ley del Servicio Exterior Mexicano	Inicios desde 1922, Ley de 1994	Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano	Personal de carrera, temporal y asimilado
Servicio Profesional de Carrera del INEGI	Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía	1994	Comisión del Servicio Profesional de Carrera	Candidato y servidor público profesional de carrera
Servicio Profesional Electoral Nacional	Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral	1992	Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral	Servidor público de carrera provisional y titular
Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	2003	Comité Técnico de Profesionalización y Selección	Servidor público eventual y titular

Servicio Civil	Sistema de ingreso	Sistema Formación Inicial	Sistema de Formación Continua	Sistema de Evaluación del Desempeño
Servicio Exterior Mexicano	Concursos públicos anuales	Cursos de especialización por seis meses en el Instituto Matías Romero y prácticas por seis meses dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores.	El Instituto Matías Romero da a conocer anualmente las oportunidades de capacitación y preparación académica disponibles.	Se realiza cada cinco años y de ser necesario, se lleva a cabo una investigación que permita analizar por qué el personal no ha ascendido durante su instancia en el servicio.
Servicio Profesional de Carrera del INEGI	Convocatorias públicas y abiertas	No cuenta con mecanismos formación inicial.	Cursos de capacitación obligatorios y optativos, los cuales deberán ser aprobados satisfactoriamente para la permanencia en el servicio.	Se realiza por lo menos cada dos años, siendo necesaria para la permanencia del personal.
Servicio Profesional Electoral Nacional	Concurso, examen de incorporación temporal, cursos y prácticas.	La fase de formación básica es obligatoria para el personal provisional y es de carácter introductorio.	La aprobación de las fases de formación básica, profesional y especializada, permite incorporarse al programa de formación. La actualización permanente se conforma por cursos de capacitación, seminarios, diplomados, talleres y prácticas. La actualización permanente es obligatoria para todo el personal de carrera que haya concluido con el programa de formación.	Se lleva a cabo anualmente, siendo obligatoria para la permanencia en el Servicio.
Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Concurso público y abierto	No cuenta con formación inicial	Cursos de capacitación obligatorios y optativos, los cuales deberán ser aprobados satisfactoriamente para la permanencia en el servicio	Se lleva a cabo anualmente, siendo obligatoria para la permanencia en el Servicio.

<b>Servicio Civil</b>	<b>Sistema de Promoción</b>	<b>Sistema de Sanción</b>	<b>Sistema de Movilidad</b>
Servicio Exterior Mexicano	Se organizan concursos de ascensos, en los cuales se miden las capacidades del servidor público.	Las sanciones por faltas administrativas consistirán en una suspensión, destitución del cargo o una sanción económica.	La Secretaría vigila que el personal de carrera se ajuste a una rotación programada, con la finalidad de asegurar que no permanezca fuera del país o en la Secretaría más de ocho años consecutivos.
Servicio Profesional de Carrera del INEGI	No cuenta con mecanismos de promoción.	No cuenta con mecanismos de sanción.	No cuenta con mecanismos de movilidad.
Servicio Profesional Electoral Nacional	Existe promoción en rango, que consiste en un movimiento horizontal por medio del cual un servidor público accede a un nivel más alto en el Servicio.	Cuenta con cuatro tipos de sanciones: sanciones de amonestación, suspensión, destitución del cargo o puesto y multa.	No cuenta con mecanismos de movilidad.
Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	Se realizan planes individualizados de carrera para los servidores públicos, con el propósito de identificar las trayectorias de su desarrollo y la posibilidad de ascender a un cargo con mayor responsabilidad.	Se sujeta a las sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	La movilidad puede seguir dos trayectorias: vertical y horizontal.

Servicio Civil	Sistema de Licencias/Separaciones	Sistema de Incentivos
Servicio Exterior Mexicano	<p>Formas de separación del cargo: temporal y definitiva.  Causales de baja: renuncia, jubilación, sentencia ejecutoriada, por incumplir una orden de traslado, por no presentarse al término de una comisión, traslado, por reprobado el examen de media carrera, por no obtener una evaluación satisfactoria y por no cumplir con los requisitos que estipule la ley para su ingreso y permanencia.</p>	No cuenta con incentivos.
Servicio Profesional de Carrera del INEGI	<p>Formas de separación: resolución administrativa o judicial que termine en inhabilitación, destitución, separación del cargo o suspensión, por no aprobar las evaluaciones, por sentencia firme que imponga una pena que implique la privación de la libertad, presentar documentación falsa que acredite su personalidad, incumplir con sus obligaciones, renuncia, jubilación, defunción y demás aplicables.</p>	<p>Los estímulos al desempeño destacado consisten en reconocimiento extraordinario que se le brinda al personal de carrera titular. Estos pueden ser económicos o públicos.</p>
Servicio Profesional Electoral Nacional	<p>Formas de separación: por renuncia, retiro por edad o tiempo de servicio, por incapacidad física o mental que le impida el desempeño de sus funciones, por reestructura o reorganización administrativa, por ocupar un cargo en la rama administrativa, por integración a un plan de retiro, por defunción y destitución.</p>	<p>Los incentivos pueden ser individuales o colectivos y se otorgarán anualmente.</p>
Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	<p>Formas de separación: por renuncia, defunción, sentencia ejecutoriada, incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones, por hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, por no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño y cuando el resultado de la evaluación del desempeño sea deficiente.</p>	<p>Existen estímulos para el desempeño destacado de los servidores públicos.</p>

Elementos como la legislación, año de creación, órgano que opera y el personal que reconoce el servicio civil, son elementos que permiten entenderlo de manera más amplia. Se puede observar que algunos servicios civiles carecen de sistemas latentes, sin embargo esto no quiere decir que no se pueden concebir como un modelo de servicio civil.

Dentro de las similitudes se encuentra la forma de ingreso, ya que en los cuatro modelos de servicio civil se realizan a través de concursos públicos y abiertos, a pesar de ello, la periodicidad se adecúa a las necesidades de la Institución. De la misma manera, el periodo para la aplicación de la evaluación de desempeño varía dentro de los servicios civiles, transcurriendo en un rango anual hasta cinco años.

Respecto a las diferencias se pueden encontrar la formación inicial y continua, así como las formas de promoción, ya que la forma en que se actualizan los conocimientos de los servidores públicos es distinta y acorde a las características y necesidades institucionales.

Como se observa en los cuadros, el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es uno de los modelos de servicio civil más completo, ya que cuenta con los sistemas de la columna vertebral del servicio civil y los sistemas latentes. Cabe señalar que, el sistema latente de formación inicial no se encuentra dentro del Servicio Profesional de Carrera ya que cada dependencia puede implementar los mecanismos necesarios para inducir a sus servidores públicos dentro de la institución.

Dentro del análisis del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es importante señalar que este respeta los modelos de administración y profesionalización de personal público ya implementados en diversas instituciones, como es el caso del Servicio Exterior Mexicano. Otros modelos de profesionalización como lo es el sector educativo, han sido excluidos de este servicio civil, por lo cual vale la pena ahondar sobre ello.

## *Personal exento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*

El personal público objetivo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera son: Director General a Enlace, Directores de Área, Subdirectores de Área y Jefes de Departamento. El personal público exento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se encuentra establecido en la Ley, que a la letra dice:

“El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, (...) los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias” (LSPC, Artículo 8, 2003).

Tal como dice la Ley, el Servicio Profesional de Carrera respeta los modelos de profesionalización llevados a cabo en algunas dependencias, debido a que su sistema de profesionalización ya se encuentra constituido y consolidado.

El Servicio Profesional de Carrera no contempla al personal docente de educación preescolar, básica, media superior y superior, debido a que estos se encuentran adscritos a modelos de profesionalización implementados en la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, la estructura de estos modelos de profesionalización hasta 2013 fue distinta a la del servicio civil, ya que se basaba principalmente en la capacitación de los docentes.

Cabe señalar que, “la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos.” Sin

embargo, no existía “base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado” (Peña, 2012: 3).

Con la Reforma Educativa de 2013, el personal docente se encuentra regulado por la Ley General del Servicio Profesional Docente, la cual crea un modelo de profesionalización que cuenta con elementos y principios establecidos en la concepción y estructura del servicio civil. El proceso de profesionalización del sector educativo se analizará en el tercer capítulo con la finalidad de entender este proceso a la luz de la creación del Servicio Profesional Docente.

## Capítulo III

### La profesionalización en el Sector Educativo

El tercer capítulo de este trabajo de investigación gira en torno de las políticas para la profesionalización de los docentes que se han emprendido dentro del Sistema Nacional Educativo, con el propósito de brindar un servicio educativo de calidad. El objetivo de este capítulo es estudiar y entender el proceso de profesionalización del magisterio a la luz de la creación del Servicio Profesional Docente.

Se estudiará el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la Alianza por la Calidad de la Educación y la Reforma Educativa de 2013, con la finalidad de comprender las políticas de profesionalización emprendidas en el sector educativo. Revisar los modelos de profesionalización implementados antes de la llegada de la Reforma Educativa de 2013, permitirá ampliar la visión sobre la profesionalización docente y la llegada del Servicio Profesional Docente. Asimismo, se analizará el Servicio Profesional Docente, modelo actual de administración y profesionalización del personal docente en la educación básica.

#### 3.1. De los conceptos básicos de educación

Para analizar el proceso de profesionalización en el sector educativo y la llegada del Servicio Profesional Docente, es primordial establecer conceptos básicos que permitan comprender la importancia que tiene la profesionalización del personal docente dentro del proceso educativo y de enseñanza.

Por ello, el análisis de este capítulo partirá de tres conceptos básicos, los cuales ayudarán a crear un panorama para entender el proceso educativo. Después se estudiarán los modelos de profesionalización que se han implementado en él y, principalmente, se estudiará la reciente Reforma Educativa que trajo consigo el del Servicio Profesional Docente.

Cabe señalar que, este capítulo se centrará en entender los modelos de profesionalización en el sector educativo desde una perspectiva del servicio civil,

para, posteriormente, analizar la columna vertebral del Servicio Profesional Docente.

### *Educación*

La educación es un hecho social fundamental en la vida de los seres humanos, ya que en cualquier momento se está sujeto a ella, ya sea dentro del círculo familiar, de una comunidad, en la vida social y dentro de las instituciones educativas.

La educación puede entenderse como un elemento esencial de la sociedad, relacionado con las características y problemas sociales, presentados en cualquier periodo o etapa de la historia. Esta se encuentra “vinculada a la sociedad, que le impone su propia orientación, también lo es que ninguna otra superestructura dispone de tanta capacidad para modelar a los hombres y para influir en la estructura general de la sociedad” (Solana, 2011: 11).

Por esta razón, la educación ha sido un elemento que preocupa y ocupa a los Gobiernos de todos los países durante todos los tiempos, particularmente, aquellos Gobiernos que entienden que a través de la educación, los ciudadanos pueden ser partícipes en el cambio hacia el progreso social. Entonces, la educación es un proceso que permite el desarrollo humano y social, dirigiendo el progreso de cada país.

Con ello, se puede entender a la educación como “el factor primordial de la producción cultural del grupo, con una función orientadora de la sociedad y con capacidad suficiente para colaborar de manera decisiva en la organización institucional del Estado” (Solana, 2011: 11). La educación en la vida social es fundamental, ya que con esta se puede mejorar las condiciones sociales de una nación, empoderando a los ciudadanos con conocimiento y haciéndolos partícipes en las decisiones gubernamentales.

También es entendida como “el instrumento mediante el cual todo Estado trata de formar hombres capaces de dar solución a los grandes problemas de la nación, y a

utilizar su esfuerzo para hacer operativos los proyectos sociales que se imponen” (Solana, 2011: 12). Es decir, la educación permite el desarrollo del hombre en sociedad, perfeccionándolo y dotándolo de conocimientos, a través de actividades planeadas donde se tiene por objeto formar la vida de las personas en desarrollo.

El proceso educativo puede concebirse como “un proceso típicamente humano, porque presupone capacidades exclusivas del hombre, tales como la inteligencia por la cual aprende y planea su perfeccionamiento, la libertad para autorealizarse, el poder de relacionarse y comunicarse, la posibilidad de socializarse” (Brenes, 2007: 223) y como un proceso continuo, que no se adquiere de manera automática, sino gradualmente.

Siguiendo con ello, en México la educación es definida en la Ley General de Educación como un “medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social” (Ley General de Educación, Artículo 2, 2015).

Con lo anterior, comprendemos que la educación permite al hombre realizarse tanto de manera individual como social. A través del proceso educativo se adquieren los conocimientos y las habilidades para desarrollar y potencializar las capacidades de todo ser humano, mientras que en el aspecto social, permite que las personas se desenvuelvan, se comuniquen y relacionen en comunidad.

### *Calidad Educativa*

La calidad en los bienes y servicios públicos es demandada por los ciudadanos. También es un principio que con el tiempo ha adquirido la Administración Pública, la cual ha orientado su acción hacia el cumplimiento de las necesidades y solicitudes ciudadanas.

La calidad se encuentra como un principio y/o elemento de la Administración Pública y, en consecuencia, en el sector educativo. Por ello, las reformas educativas y las políticas implementadas en las últimas décadas han estado orientadas hacia el mejoramiento de la calidad en la educación, con la finalidad de implementar “un conjunto de acciones estratégicas articuladas entre sí y que respondan a las problemáticas que inciden en una baja calidad, a fin de lograr las grandes metas de calidad y equidad” (Del Castillo, 2009: 158).

Partiendo de lo anterior, es importante establecer una definición que permita entender este principio dentro del sector educativo. Educación de calidad hace referencia a la educación “capaz de -o que tiende a- formar sujetos autónomos, libres y dotados de las herramientas, de los conocimientos necesarios para pensar y construir una sociedad más justa, democrática e igualitaria, a partir de la consideración de sus aspectos sociales, políticos, culturales y económicos” (Azerboni, 2008: 97).

Es esta definición podemos encontrar las dos vertientes que caracterizan a la educación, relativo al desarrollo individual y al desarrollo del hombre en sociedad; el principio de calidad dentro de la educación tiene la finalidad que las instituciones encargadas de impartirla logren que los niños, jóvenes y adultos desarrollen y potencialicen sus capacidades en beneficio individual y social. Es decir, hablar de calidad en la educación indica que los objetivos de la educación se cumplan y se lleven a cabo.

En México todos los individuos tenemos derecho a recibir educación de calidad, por tanto, “el Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos...” (LGE, Artículo 3, 2015). El Estado debe implementar políticas y medidas para que las instituciones responsables de brindar educación a la sociedad lo haga de manera eficaz y eficiente, impulsando el desarrollo de los alumnos.

Finalmente, debe quedar claro que hablar de calidad educativa “incluyen interpretaciones ligadas a productos, procesos, aprendizajes específicos, la

selección de contenidos, focalizando aspectos que hacen a la formación de los alumnos y la preparación de los docentes” (Azerboni, 2008: 97). Un elemento fundamental en el proceso educativo, que impulsa y permite que se brinde educación de calidad a la sociedad es el personal docente, quien funge como encargado inmediato de dotar de conocimientos y desarrollar las capacidades de los educandos.

Por lo anterior, es importante establecer que el personal docente es un actor fundamental dentro del proceso educativo, quien a su vez se encuentra como protagonista y vocero de las instituciones educativas, capaces de brindar una educación de calidad a la población.

### *Personal docente*

Es preciso señalar que “en todo el proceso educativo tiene una gran responsabilidad la sociedad entera, no obstante esta pretende con frecuencia que ese compromiso sólo corresponde al Estado y a la Escuela” (Solana, 2011: 12). Si bien el Estado y las instituciones son los responsables de impartir educación a la población, esta se adquiere también desde casa. Por ello, el proceso educativo de una persona puede estar constituido por tres actores, siendo el Estado, las escuelas –específicamente el personal docente- y los padres de familia.

El personal docente se encuentra como un actor fundamental dentro del proceso educativo, debido a que es el vínculo principal entre la institución educativa y el educando, responsable de cumplir con la tarea educativa. Por esta razón es importante definirlo y entender la necesidad de su profesionalización, como uno de los elementos que tiene el proceso educativo para brindar una educación de calidad.

Un docente puede definirse como “una persona cuya actividad profesional implica la transmisión de conocimientos, actitudes y habilidades que se imparten a los alumnos matriculados en un programa educativo” (OCDE, 2009: 29). Es decir, es el representante de la institución educativa cuya función radica en el desarrollo de las capacidades de los educandos dentro de la escuela.

El personal docente se define como “al personal profesional directamente involucrado en enseñar a los alumnos, incluyendo docentes de aula, docentes de educación especial y docentes que trabajan con los estudiantes en clases enteras en aula, en grupos pequeños en un salón de recursos o en enseñanza individualizada dentro o fuera de un aula regular” (OCDE, 2009: 29). El magisterio contempla todo tipo de docentes de los distintos niveles educativos y modalidades de educación.

Con lo anterior, queda claro que un actor fundamental dentro del proceso educativo es el personal docente, ya que es el encargado del proceso de enseñanza para los educandos. Por esta razón, es necesario que dentro de las aulas se encuentren los docentes que tengan las capacidades y las aptitudes necesarias para brindar una educación de calidad.

#### *Importancia de la profesionalización docente*

Para hablar de calidad en la educación no implica únicamente implementar medidas para mejorar la preparación de los docentes, ya que para lograrlo se deben incluir diversos elementos para garantizar que se brinde una educación de calidad. La profesionalización del magisterio no deja de ser importante, ya que se deben contar con personal docente capaz de transferir los conocimientos y habilidades para el desarrollo de las capacidades del educando y de este en sociedad.

Dentro de la educación “se considera como programas prioritarios la enseñanza elemental que permita la búsqueda de los objetivos fundamentales en la formación de las nuevas generaciones, así como la formación de profesores, pues son ellos quienes integran el ejército intelectual que hace realidad la política educativa de cada país” (Solana, 2011: 12). Su preparación dentro del sector educativo es fundamental, ya que son los actores que vinculan a la institución responsable de la educación y la sociedad, al formar a los educandos con la finalidad de dotarlos de conocimientos.

El conocimiento va cambiando y modificándose a través del tiempo, el contexto social evoluciona con los años, las tecnologías de información y del conocimiento innovan cada día y las necesidades de la sociedad se diversifican; por ello, el personal docente debe actualizar sus conocimientos, adquirir nuevos y trabajar para mejorar sus aptitudes y habilidades. Es decir, “la profesión docente necesita contar con las habilidades, el conocimiento y la formación para lidiar con los muchos cambios y desafíos futuros” (OCDE, 2009: 32).

Siguiendo con ello, la educación demanda políticas de innovación de acuerdo a las necesidades de la población, gracias a su desarrollo y evolución, así como por el contexto en que se encuentran. El sistema educativo tiene que diseñar e implementar políticas orientadas hacia la mejora continua, buscando una educación de calidad.

El aprendizaje de los educandos se debe a diversos factores y/o variables; los incentivos y la motivación que este pueda tener, al ámbito familiar, su convivencia con las personas que lo rodean y las actitudes, habilidades y conocimientos de los docentes encargados de este proceso. Este último factor es del ámbito de competencia de la institución educativa, por tanto, deben de implantarse en este sector mecanismos que regulen e incrementen su profesionalización.

La profesionalización del personal docente será “fundamental para mejorar el éxito de los estudiantes, y es tal vez la dirección de política que con mayor probabilidad llevará a ganancias sustanciales en el desempeño escolar” (Hanushek op. cit., OCDE, 2009: 31).

### 3.2. Antecedentes de la profesionalización en el sector educativo

Dentro del proceso educativo y de enseñanza existen distintos factores que permiten el desarrollo de los educandos; uno de estos factores son los docentes, encargados de la tarea de la enseñanza. Debido al desarrollo y evolución de las necesidades sociales, el personal docente debe de estar en constante mejora,

actualizando y adquiriendo nuevos conocimientos, habilidades y capacidades, que le permitan desempeñar de manera eficaz y eficiente la enseñanza en México.

En México se han implementado políticas que se han llevado a cabo con la finalidad de promover la profesionalización del personal docente, como el Servicio Profesional Docente, el cual se implemente en la actualidad, sin embargo, se realizaron otras políticas en esta materia que es importante analizar.

### 3.2.1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), los Gobiernos Estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) celebraron en 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Este Acuerdo establecía diversas líneas de acción orientadas hacia tres directrices: la profesionalización de los docentes y la reorganización del Sistema Educativo.

El ANMEB es un antecedente importante que permite entender las políticas dirigidas a profesionalizar al personal docente. En el periodo denominado “modernización de la Administración Pública” se implementaron políticas para mejorar y garantizar la calidad de los bienes y servicios públicos. Por ello, el sector educativo si vio obligado a replantearse e implementar medidas para ofrecer una educación de calidad.

Como consecuencia, se firmó el ANMEB que proponía y establecía la reestructuración del sistema educativo. El sector educativo tenía el objetivo de elevar “ la calidad de la educación a través de una estrategia que atiende a la herencia educativa del México del siglo veinte, (...) y que se propone la reorganización del Sistema Educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial” (ANMEB, 1992: 4).

## *Federalismo Educativo*

A través del Acuerdo se estipuló la nueva forma de organización del Sistema Educativo, el cual permite entenderlo como es en la actualidad. El Sistema Educativo se encontraba dentro de un modelo centralizado, con procedimientos rígidos burocráticos, que a su vez ocasionaban un distanciamiento de la autoridad educativa con relación de la escuela. Por ello, el Acuerdo impulsó un nuevo federalismo y estipuló la importancia de la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

Se distribuyeron y establecieron las obligaciones en materia educativa entre los distintos niveles de Gobierno, sin embargo “se estableció que el Ejecutivo Federal continuaría formulando para todo el país los planes y programas de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como la autorización del uso de material educativo para los diversos niveles de educación, su actualización y la elaboración de los libros de texto gratuitos” (Amador, 2009: 4).

El Gobierno Federal transfirió a los Estados la operación de las escuelas de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y normal. No únicamente se transfirieron las responsabilidades de la administración de las escuelas, también la administración del personal docente, directivos y administrativos. Es decir, los Estados serían responsables de la administración de las escuelas, la formación de los maestros, la administración del personal docente y de apoyo a la educación que desempeñan sus labores dentro de su Estado.

Por lo anterior, la SEP “tendrá como responsabilidad principal la conducción de un sistema escolar de educación básica que ya no está predominantemente bajo su administración directa, sino de los Gobiernos de los Estados” (Arnaut, 2012). Las nuevas responsabilidades de las autoridades educativas de los distintos niveles de Gobierno, demandaba tener una mayor comunicación y coordinación entre estas.

### *Participación de los sectores sociales*

Derivado del impacto que tiene la educación en cualquier democracia, y en específico en el desarrollo de México, la sociedad y el conjunto de coyunturas reclamaron la participación de diversos actores sociales dentro de la toma de decisiones entorno a la educación.

Los docentes, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de Gobierno, debían ser partícipes en las decisiones que se toman dentro del sector educativo, ya que su perspectiva es fundamental para la aplicación de las políticas que dicte el Gobierno y que definan el futuro de la educación en México.

La participación de la sociedad en las decisiones educativas “generará niveles más altos de información acerca del quehacer educativo, avivará el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar, y se traducirá en una verdadera contraloría social no coercitiva, sino persuasiva y propositiva- de la educación” (ANMEB, 1992: 9).

### *Reformulación de los contenidos y materiales educativos*

Otra línea de acción que estableció el ANMEB giró en torno a la actualización de los planes y los programas de estudio de educación básica, debido a que se mostraban deficiencias señaladas por el personal docente, los padres de familia y estudiosos de la SEP.

Era necesaria la actualización de los contenidos de los planes y programas y ofrecer una educación de calidad a la ciudadanía, obligaba al sector educativo a que se replanteara los diversos elementos que lo conformaban. Uno de ellos, fue el análisis al contenido de los planes y programas, los cuales dictaban las líneas a instruir y desarrollar en las aulas educativas.

La actualización de los planes y programas educativos estaban orientadas al fortalecimiento de la escritura, la lectura, la expresión oral, los conocimientos

matemáticos, historia, geografía y civismo, sin embargo, se señaló que se haría énfasis en materias como la lingüística y la lectura.

En el ANMEB se establecieron las deficiencias en el Sistema Educativo, el cual no proporcionaba el desarrollo de los conocimientos y habilidades de los educandos. El Acuerdo giró en torno a tres grandes ejes: la reorganización de la educación, la actualización de los contenidos educativos y la profesionalización de personal docente. En relación a este último eje, se estipuló la importancia de la capacitación y actualización del magisterio, siendo esta el motivo para la creación del Programa Nacional de Carrera Magisterial. Debido a la importancia del Programa en la profesionalización del magisterio, a continuación se ahondará sobre este.

#### *Programa Nacional de Carrera Magisterial*

El Programa Nacional de Carrera Magisterial se suscribió el 14 de enero de 1993 por la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El Programa tuvo la finalidad de mejorar la calidad de la educación a través de la formación, capacitación y desarrollo del magisterio, “con ello se buscaba que los maestros pudieran acceder a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, en los cursos de actualización, en su desempeño profesional, en su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial” (Amador, 2009: 5).

El personal docente es el actor fundamental del proceso educativo, ya que en él recae el proceso de enseñanza y aprendizaje de los educandos. Esta responsabilidad propicia la necesidad de una constante formación y actualización de los docentes, con la finalidad de mejorar la calidad de su servicio. Con la constitución del ANMEB se estableció la creación de un Programa que profesionalizara al magisterio, partiendo de un diagnóstico poco alentador para mejorar la educación básica.

El Programa de Carrera Magisterial creó mecanismos de promoción horizontal para el personal docente, esto implicó que los docentes podían acceder a aumentos en

sus niveles salariales con base en su formación, capacitación y el tiempo en el servicio educativo. A través de estos mecanismos de ascenso salarial, la motivación del docente se hacía presente, ya que se fortalecía su formación continua, así como el reconocimiento en el entorno social la labor del magisterio.

El Programa de Carrera Magisterial contó con distintos objetivos, por nombrar algunos (Ortiz, 2003: 38):

- Valorar la actividad docente fortaleciendo el aprecio por la función social del maestro
- Motivar a los profesores para que sus alumnos logren un mejor aprovechamiento
- Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes
- Reconocer y estimular a los profesores que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo desarrollo y escasa atención educativa, así como a los que trabajan con alumnos que requieren mayor atención
- Reforzar el interés por la actualización, capacitación y superación profesionales del magisterio, así como la acreditación de cursos de mejoramiento académico

El Programa fortaleció las competencias laborales del personal docente, buscando la mejora de su profesión, promoviendo su profesionalización a través del reconocimiento de su desempeño, ya que se le otorgarían incentivos para mejorar las condiciones de su labor.

Es importante resaltar que el acceso al Programa era de manera voluntaria, es decir, los maestros que deseaban formar parte de él lo podían hacer y quien no, no tenía repercusión alguna. Asimismo, los docentes interesados debían cumplir con una serie de requisitos como estar adscrito en los niveles o modalidades de educación básica, cubrir años de antigüedad en el servicio docente, tener grado académico requerido, tener nombramiento definitivo o interinato ilimitado, entre otros.

El Programa de Carrera Magisterial fue un sistema de promoción horizontal y de participación voluntaria, no un Programa de evaluación sino de promoción salarial, ya que se centra en mejorar el desempeño profesional de los docentes, brindando incentivos para aumentar su nivel salarial. El Programa contó con una evaluación integral basada en aspectos como la antigüedad, grado académico, cursos de actualización y aprovechamiento escolar. A través de estos elementos, se determinaba a qué personal se le otorgaba el estímulo económico.

La evaluación consistía en un “sistema de calificación que tiene como finalidad -al decir del Programa- determinar las características, requisitos y perfiles que debe cubrir el docente en Educación Básica para incorporarse al Programa o promoverse” (Ortiz, 2003: 41). La evaluación era entendida como la obtención de “puntos”, ya que cada elemento que conformaba esta, al acreditarlo, se asignaban puntos con la finalidad de obtener 100 y adquirir la promoción. Es decir, la antigüedad, el grado académico, la preparación profesional, los cursos de actualización, desempeño profesional, el aprovechamiento escolar, desempeño escolar y el apoyo educativo, al obtener el puntaje requerido, hacían que el docente obtuviera la promoción salarial.

El Programa fue ampliamente aceptado por el personal docente, ya que existieron elementos que permitían incentivar su labor y que no atentaban con su estabilidad laboral. Uno de estos elementos fue que se accedía de manera voluntaria, es decir, el no acreditar las evaluaciones con las que se contaban, tenía la consecuencia sería la no otorgación del incentivo económico.

### 3.2.2. Alianza por la Calidad de la Educación

El 15 de mayo de 2008 la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de los Trabajadores al servicio de la Educación suscribieron el acuerdo educativo denominado *Alianza por la Calidad de la Educación*. Esta Alianza buscó impulsar una serie de políticas con la finalidad de lograr que la educación en México sea de calidad. El objetivo principal de este acuerdo fue “propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos

los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional” (Gobierno Federal, 2008: 6).

La Alianza por la Calidad Educativa generó acuerdos orientados hacia cinco grandes ejes, los cuales tenían por objetivo modernizar los centros escolares, profesionalizar al personal educativo, bienestar, formación y desarrollo de los alumnos y, finalmente, evaluaciones para mejorar el Sistema Educativo.

#### *Modernización de los centros escolares*

El primer eje consistió en “garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender” (Gobierno Federal, 2008: 7). Se buscó que los Centros Escolares tengan a su disposición el equipamiento necesario para brindar un servicio de calidad y, a su vez, que las Escuelas cuenten con las nuevas tecnologías de la información y comunicación, insertándolas en el proceso de enseñanza.

Es decir, el primer eje radicó en dotar a las escuelas con el material necesario para brindar un buen servicio educativo, esto implicaba la atención a las nuevas necesidades tecnológicas y la necesidad de hacer partícipe a los distintos actores sociales.

#### *Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas*

En la Alianza también se establece la importancia de profesionalizar al personal docente y a las autoridades educativas, esto para mejorar el proceso de enseñanza. El segundo eje de la Alianza buscó “garantizar que quienes dirigen el sistema educativo, los centros escolares y quienes enseñan (...) sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes” (Gobierno Federal, 2008: 13).

La Alianza retoma la importancia de que el personal docente cuente con competencias y la formación para integrar el proceso educativo, ya que son los actores encargados de brindar el servicio directamente a los educandos. Es decir, la Alianza también buscó dignificar la figura del docente en el entorno social y resaltar la importancia de su formación continua.

Uno de los acuerdos de este eje giró en torno a regular el ingreso y la promoción de los docentes dentro del servicio educativo. Con ello, las nuevas plazas se ocuparían a través de un concurso nacional público de oposición. Se buscó que los docentes de nuevo ingreso tuvieran los conocimientos y aptitudes necesarias para formar parte del servicio educativo.

El Concurso Nacional de Oposición tuvo por objetivo establecer mecanismos de imparcialidad para la selección de los docentes, ya que la elección de ellos se llevaría a cabo con la integración de los más capacitados para desempeñar sus funciones. El Concurso evaluó las habilidades intelectuales, los conocimientos de la educación básica y las competencias docentes.

También se propició que la profesionalización de los docentes se fortaleciera a través de la formación continua, tomando cursos de capacitación sobre matemáticas, ciencias, español, historia y formación cívica y ética.

Por otro lado, se reformaron los lineamientos del Programa de Carrera Magisterial, con la finalidad de que se considerarán únicamente tres factores para la promoción salarial: aprovechamiento escolar, cursos de actualización y desempeño profesional.

### *Bienestar y desarrollo integral de los alumnos*

Este eje considera que “el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes, es la condición esencial para el logro educativo” (Gobierno Federal: 17). Por ello, se puso atención en la salud, la alimentación y la nutrición de los

educandos, así como en generar las condiciones sociales para lograr el acceso, la permanencia y el egreso oportuno de estos.

### *Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo*

Este eje consistió en que la escuela asegurara “una formación basada en valores y una educación de calidad, que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial” (Gobierno Federal: 21). Es decir, se buscó desarrollar las habilidades y aptitudes de los educandos para que se lograrán integrar en su entorno social.

La Alianza para la Calidad de la Educación Básica buscó profesionalizar al personal docente al igual que el ANMEB, sin embargo, esta a diferencia del Acuerdo, se centró en regular el ingreso al servicio educativo, ya que estableció que se realizaría a través de concursos de oposición, pretendiendo que los docentes más aptos estén frente a grupo en los Centros Escolares.

### 3.3. Reforma Educativa de 2013

La calidad es una demanda frecuente por parte de la sociedad al sector educativo, la cual exige que el proceso de enseñanza y aprendizaje permita que los educandos desarrollen en su máximo potencial sus capacidades y habilidades. Es decir, “que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, (...) en la medida en que los educandos adquieran conocimientos, asumen actitudes y desarrollan habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental” (Peña, 2012: 2).

Desde los años noventa han surgido políticas educativas orientadas a mejorar la calidad de la educación en México y políticas dirigidas hacia la profesionalización del personal educativo. Con base en el estudio realizado por la OCDE, un elemento fundamental para mejorar la calidad educativa es la profesionalización del personal

educativo, ya que estos deben contar con las competencias laborales necesarias para desempeñar con eficacia y eficiencia sus funciones. Por esta razón, las políticas educativas de los últimos años han tenido el objetivo de regular el ingreso, la permanencia y la formación continua del personal docente.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) y la Alianza por la Calidad de la Educación (2008) permitieron entender los pasos que ha dado el Sistema Educativo hacia la profesionalización del personal docente. Partiendo de lo anterior, podemos estudiar y analizar la Reforma Educativa de 2013, la cual establece de manera formal el principio de calidad en la educación, así como la creación del Servicio Profesional Docente, el cual regulará el ingreso, permanencia, la formación continua y la separación del personal docente.

### 3.3.1. Sobre la Reforma Educativa: ¿Para qué?

La calidad en los procesos educativos “requiere de los esfuerzos a los que están obligados sus actores: poderes públicos, órganos de Gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en su conjunto” (Peña, 2012: 2). Por esta razón, el Gobierno propuso una serie de reformas en materia educativa, con la finalidad de establecer el principio de calidad dentro de la educación en México. Esta es la base central de la Reforma Educativa, ya que de ella se desprenden una serie de reformas y modificaciones jurídicas dirigidas hacia garantizar la calidad educativa.

Los objetivos principales de la Reforma Educativa de 2013 son (Gobierno de la República, 2013: 3):

- Responder a una exigencia social para fortalecer a la educación pública, laica y gratuita
- Asegurar una mayor equidad en el acceso a una educación de calidad
- Fortalecer las capacidades de gestión de la escuela
- Establecer un Servicio Profesional Docente con reglas transparentes que respetan los derechos laborales de los maestros

- Propiciar nuevas oportunidades para el desarrollo profesional de docentes y directivos
- Sentar las bases para que los elementos del Sistema Educativo Nacional sean evaluados de manera imparcial, objetiva y transparente

Con base en estos objetivos, se desarrollaron una serie de reformas jurídicas para regular y fortalecer los elementos fundamentales del proceso educativo: la escuela y el personal docente. Por ello, la Reforma desarrolla cuatro grandes vertientes: la Reforma Constitucional, el establecimiento en la Ley General de Educación del Servicio Profesional Docente como elemento del proceso educativo, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y la Autonomía de Gestión.

De acuerdo a este trabajo de investigación, se analizarán los elementos referentes a la profesionalización del personal docente, con el propósito de analizar las últimas políticas que se han establecido específicamente en esta materia.

#### 3.3.1.1. Esfera Jurídica de la Reforma Educativa

La iniciativa de Reforma Educativa presentada por el Ejecutivo Federal contempla una serie de modificaciones a distintas disposiciones jurídicas relativas a la educación, así como la promulgación de nuevas Leyes. Lo anterior, con el objetivo de garantizar que se brinde a los educandos una educación de calidad. Cabe señalar que, el objetivo principal de estas modificaciones es incorporar el principio de calidad dentro del marco jurídico en materia educativa.

Para efectos de este trabajo de investigación, a continuación se señalarán las reformas o adiciones a las disposiciones jurídicas en materia educativa referente a la incorporación del principio de calidad y la creación del Servicio Profesional Docente.

### *Modificación del Artículo 3 Constitucional*

Derivado de la Reforma Educativa 2013, se adiciona un tercer párrafo al Artículo 3 Constitucional, que a la letra establece:

“El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 3, 2015).

Esta adición establece a rango constitucional que el Estado está obligado a brindar un servicio educativo de calidad; por ello, debe generar mecanismos para que los elementos y/o actores involucrados en el proceso educativo sean eficaces y cuenten con las competencias laborales idóneas para brindar un servicio de calidad.

Asimismo, se reforma la fracción III del Artículo 3 Constitucional, estableciendo:

“El ingreso al Servicio Docente y la promoción a cargos con Funciones de Dirección o de Supervisión (...) se llevarán a cabo mediante Concursos de Oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan”(CPEUM, Artículo 3, Fracción III, 2015).

Esta fracción eleva a rango Constitucional que el ingreso al servicio educativo será a través de Concursos de Oposición, lo que permitirá la elección de los Docentes de acuerdo a sus capacidades y habilidades, priorizando que los aspirantes idóneos ingresen al servicio educativo.

Es importante precisar que, de acuerdo a la Alianza por la Calidad de la Educación, se define que el ingreso al servicio educativo será a través de concursos de oposición, sin embargo, la reforma a esta fracción en la Constitución Política permite su consolidación, obligatoriedad y fortalecimiento.

Esta misma reforma a la fracción III, resaltan que:

“La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación” (CPEUM, Artículo 3, Fracción III, 2015).

Es decir, la Ley General del Servicio Profesional Docente regulará los procesos de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente en el servicio educativo. Con ello, se reconoce la llegada del Servicio Profesional Docente al Sistema Educativo.

#### *Reforma a la Ley General de Educación*

La Ley General de Educación suscribe lo establecido en el Artículo 3 Constitucional, en relación a la incorporación del principio de calidad como obligación de las autoridades educativas y como derecho de los educandos. De esta manera, se reforma el párrafo primero del Artículo Dos, estableciendo que “todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo” (LGE, Artículo 2, 2015).

Asimismo, el Artículo 10 establece los elementos que constituye el Sistema Educativo Nacional: los educandos, educadores y padres de familia, las autoridades educativas, el Servicio Profesional Docente, planes, programas, métodos y materiales educativos, las Instituciones Educativas del Estado y sus Organismos descentralizados, las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, la evaluación educativa, el Sistema de Información y Gestión Educativa y la infraestructura educativa (LGE, Artículo 10, 2015).

De acuerdo a lo anterior, en el Sistema Educativo Nacional se adicionan nuevos elementos que se encuentran involucrados en el proceso de enseñanza y aprendizaje: primeramente, se incorporan a los padres de familia en el proceso educativo, haciéndolos corresponsables del proceso; el Servicio Profesional Docente se integra de manera formal al Sistema de Educación, así como la evaluación educativa, la cual funge como instrumento fundamental de la Reforma Educativa; y, finalmente, se adiciona la infraestructura educativa y el Sistema de Información y Gestión Educativa, como elementos de importancia para brindar un servicio educativo de calidad.

Con lo anterior, se puede destacar cómo la Reforma Educativa de 2013 trae consigo nuevos elementos a considerar dentro del Sistema Educativo Nacional. Primeramente, la incorporación del principio de calidad como obligación de las autoridades educativas y como derecho de los educandos a rango Constitucional, marcando una pauta fundamental en el Sistema Educativo, ya que se avanza hacia su reconocimiento y hacia la creación de mecanismos que la garanticen.

Por otro lado, el reconocimiento de nuevos actores involucrados en el proceso educativo plantea una nueva concepción del proceso de enseñanza y aprendizaje; asimismo, los nuevos elementos considerados dentro del Sistema Educativo Nacional permiten enfocar la atención en el proceso educativo de manera integral, al considerar cada una de sus partes y las responsabilidades que estas tienen.

Finalmente, la creación del Servicio Profesional Docente marca la pauta a un nuevo modelo de administración y profesionalización de los docentes dentro del sector educativo, ya que este tiene la finalidad de regular su ingreso y permanencia dentro del servicio educativo del personal docente.

#### 3.3.1.2. Servicio Profesional Docente

En el sector educativo los Acuerdos para la formación continua y para el ingreso al servicio educativo, creados a través del Programa Nacional de Carrera Magisterial y la Alianza por la Calidad de la Educación por las autoridades educativas y el

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, han sido los modelos orientados hacia la dignificación del magisterio y, sobre todo, la profesionalización de su labor, sin embargo, poco han contribuido para brindar una educación de calidad. Por esta razón, uno de los elementos fundamentales de la Reforma Educativa ha sido la creación del Servicio Profesional Docente, el cual sustituye y consolida los modelos antes estudiados.

A raíz de la Reforma Educativa de 2013, la Ley General de Educación establece en su Artículo Décimo que uno de los elementos que conforman el Sistema Educativo Nacional es el Servicio Profesional Docente (SPD), el cual puede definirse como:

El “conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados” (Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013: 4).

El SPD tiene la finalidad de certificar que el personal docente y el personal con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica, cuenten con las capacidades, habilidades y conocimientos necesarios para brindar un servicio educativo de calidad. Este Sistema permite que los docentes tengan una formación continua y adquieran incentivos para el reconocimiento de su labor. Principalmente, el SPD evalúa a los docentes para su ingreso y permanencia, lo cual permitirá a las autoridades educativas verificar si estos cuentan con las capacidades para cumplir de manera eficaz sus funciones.

La Reforma Constitucional establece que el SPD tiene por objetivos (Gobierno de la República, 2013: 11):

- Institucionalizar el Servicio Profesional Docente, con el fin de contribuir a que la educación básica y media superior que imparte el Estado alcance los

niveles de calidad a que los mexicanos tienen derecho y responder a una demanda que la sociedad ha expresado de muy diversas maneras.

- Asegurar que el ingreso, la promoción el reconocimiento y la permanencia en el servicio se regulen conforme a mecanismos que permitan a los maestros acreditar sus conocimientos, aptitudes y capacidades.

Por ello, y de acuerdo al Artículo Trece de la Ley General del Servicio Profesional Docente, el SPD tiene como propósitos la creación de mecanismos e instrumentos que mejoren la calidad de la educación, generar evaluaciones que contribuyan a identificar la idoneidad de las escuelas y del personal docente, reconocer la labor del docente a través de mecanismos que fomenten su desarrollo profesional, garantizar la capacitación y formación continua del magisterio y generar estímulos e incentivos que motiven el desarrollo del personal docente.

### *Ley General del Servicio Profesional Docente*

Gracias a la Reforma Constitucional a los Artículos 3 y 73, el 11 de septiembre de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Servicio Profesional Docente, el cual regula el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia del personal docente en el servicio educativo. La Ley fomenta la igualdad de oportunidades, ya que establece que el mérito definirá la obtención de una plaza docente, suponiendo que los más capacitados serán quienes desempeñen las funciones dentro del servicio educativo.

A continuación se hará mención de los principales procesos que conforman la Ley General del Servicio Profesional Docente, con la finalidad de poder analizar y comprender cada una de las partes que integran este modelo de administración y profesionalización docente.

### *Ingreso*

El ingreso se entiende como el proceso donde se admite formalmente al personal educativo en el Servicio Profesional Docente. La admisión al Servicio en la

educación básica se lleva a cabo a través de concursos de oposición, los cuales deben asegurar que el personal que ingrese al Servicio cuente con las competencias laborales necesarias para brindar un servicio educativo de calidad; estos concursos deberán ser “preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias” (LGSPD, Artículo 21, 2013).

El ingreso es un elemento fundamental del Servicio Profesional Docente, ya que a través de este proceso se debe garantizar que sean los docentes con mayor capacidad quienes desempeñen funciones dentro del servicio educativo, esto con la finalidad de brindar un servicio de calidad. Como se mencionó, el ingreso al servicio educativo se lleva a cabo mediante concursos públicos de oposición, en los cuales las convocatorias serán expedidas por las autoridades educativas.

Para el personal docente que ingrese al SPD, “durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa” (LGSPD, Artículo 22, 2013). Lo anterior, tiene la finalidad de fortalecer las capacidades y habilidades del docente, y desempeñe de mejor manera sus funciones, además de permitir la inducción dentro del Sistema Educativo y el Servicio Profesional Docente.

Al término de estos dos años, al docente de nuevo ingreso se le aplicará una evaluación del desempeño, la cual reflejará si el docente se encuentra apto para desempeñar sus funciones. De no aprobar esta evaluación, se dará por terminado los efectos de su nombramiento.

### *Promoción*

Como antecedente, el Programa Nacional de Carrera Magisterial consistió en un modelo de promoción salarial basada -en términos generales- en tres criterios: los conocimientos, las aptitudes y la antigüedad. El Programa no contaba con mecanismos de evaluación que permitieran medir estos factores y, sobre todo, no promovían un impacto real en el desempeño del personal docente. A diferencia, la

promoción dentro del SPD es un elemento importante, ya que este se logra a través de una evaluación del desempeño y de concursos de oposición.

Partiendo de lo anterior, puede definirse la promoción en el Servicio Profesional Docente como el “acceso a una categoría o nivel docente superior al que se tiene, sin que ello implique necesariamente cambio de funciones, o ascenso a un puesto o función de mayor responsabilidad y nivel de ingresos” (LGSPD, Artículo 4, Fracción XXVIII, 2013). Con ello, la Reforma establece que el mérito es el criterio fundamental para el otorgamiento de promociones a funciones de dirección y supervisión, accesibles a todo personal docente que cumpla con los requisitos establecidos y así lo desee de manera voluntaria.

En el Servicio se consideran tres tipos de promoción:

- Promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión
- Promoción en la función
- Promoción en el servicio

#### *Promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión*

La Promoción a cargos de Dirección o Supervisión “se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias” (LGSPD, Artículo 26, 2013). De haber ejercido como docente un mínimo de dos años, cualquier docente puede participar en esta convocatoria, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos.

En el caso de ser ganador para desempeñar funciones de dirección, el docente se sujetará a un periodo de inducción con duración de dos años, donde al término de este periodo, se le aplicará una evaluación del desempeño. Si la evaluación resulta suficiente, este podrá adquirir un nombramiento definitivo.

Cabe señalar que, se podrá “cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión (...) cuando por las necesidades del Servicio no deban

permanecer vacantes. Los nombramientos que expidan serán por Tiempo Fijo; sólo podrán ser otorgados a docentes en servicio por el tiempo remanente hasta la conclusión del ciclo escolar correspondiente y dichas plazas deberán ser objeto del concurso inmediato posterior” (LGSPD, Artículo 31, 2013).

### *Promoción en la función*

La promoción en la función es distinta a las mencionadas anteriormente, ya que estas radican en la generación de incentivos, mecanismos de desarrollo profesional y el mejoramiento del desempeño. Este tipo de promoción considera incentivos temporales y permanentes, donde la evaluación del desempeño será la que defina este status. La finalidad de la promoción en la función por incentivos es lograr que el personal docente se promueva y se motive para adquirirlos mejorando su desempeño en su ámbito laboral.

Para regular este tipo de promoción, el 31 de mayo de 2015 se publica el *Programa de promoción en la función por incentivos en Educación Básica*, el cual establece las especificidades para la operación de la promoción en la función. Es importante resaltar que este Programa es el que sustituye al Programa Nacional de Carrera Magisterial.

En el Programa de promoción en la función se establecen como requisitos fundamentales para ser acreedor: destacar en la evaluación del desempeño, someterse a evaluaciones adicionales y cumplir con las demás condiciones que establezca el Programa.

Cabe señalar que, el Programa establece que “personal con niveles de estímulos del Programa Nacional de Carrera Magisterial (...) conservará los beneficios adquiridos, los cuales no podrán ser afectados” (Programa, Generales, Numeral 6, 2015). Asimismo, el personal que decida participar en el Programa de promoción en la función por incentivos podrá hacerlo y ser acreedor de ambos beneficios.

### *Promoción en el servicio*

El nombramiento como personal docente con funciones de Asesoría Técnica Pedagógica será considerado como una promoción. Para que el docente pueda adquirir dicho nombramiento, deberá participar en un concurso de oposición, donde se seleccionará al personal más apto para desempeñar estas funciones. Después de un periodo de inducción por dos años, se evaluará su desempeño y adquirirá un nombramiento definitivo. Por otra parte, al personal que no sea de jornada ampliada podrá promoverse para adquirir horas adicionales.

### *Reconocimiento*

En el Servicio Profesional Docente el reconocimiento se concibe como “las distinciones, los apoyos y las opciones de desarrollo profesional que se otorgan al personal que destaque en el desempeño de sus funciones” (LGSPD, Artículo 4, Fracción XXIX, 2013).

Los programas de reconocimiento deben (LGSPD, Artículo 45, 2013):

- Reconocer al docente de manera individual y al equipo de docentes en cada escuela
- Considerar incentivos temporales
- Ofrecer mecanismos de acceso al desarrollo profesional

El proceso de reconocimiento permite la posibilidad de que el personal docente pueda realizar movimientos laterales, “que permitan a los docentes y directivos, previo su consentimiento, desarrollarse en distintas funciones según sus intereses, capacidades o en atención de las necesidades del sistema” (LGSPD, Artículo 46, 2013).

Es decir, el personal docente que destaque en su evaluación del desempeño será objeto de reconocimiento a través de movimientos laterales como la tutoría, la coordinación de materias, la asesoría en apoyo a actividades de dirección a otras

escuelas, y la asesoría técnica pedagógica, entre otras que se realice al interior de los centros escolares. Cabe mencionar que estos movimientos serán temporales.

### *Permanencia*

La permanencia en el Servicio puede definirse como “la continuidad en el servicio educativo, con pleno respeto a los derechos constitucionales” (LGSPD, Artículo 4, Fracción XXII, 2013). Esta es uno de los elementos centrales del Servicio Profesional Docente, ya que por primera vez se regula a través de mecanismos de evaluación del desempeño. Esto quiere decir que el docente que obtenga una evaluación del desempeño suficiente podrá permanecer en el Servicio, ya que se encuentra apto para seguir desempeñando sus funciones.

A diferencia de los modelos de profesionalización que anteceden, las evaluaciones que se les aplicaba a los docentes tenían un impacto no mayor a la otorgación o no de promociones. Si este no aprobaba su evaluación, podía seguir desempeñando sus funciones.

A partir de la Reforma Educativa de 2013, se establece que las autoridades educativas tendrán la obligación de evaluar el desempeño docente en la educación básica. Esta evaluación del desempeño tiene carácter de obligatoria para los docentes y puede realizarse, por lo menos, cada cuatro años. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación es el responsable de determinar la periodicidad, así como autorizar cualquier mecanismo de evaluación.

La Ley General del Servicio Profesional Docente establece en su Artículo 53 que, de ser insuficiente la evaluación, el docente se debe incorporar a Programas de Regularización que la autoridad educativa determine. El docente de nuevo ingreso podrá realizar hasta tres veces la evaluación del desempeño, sin embargo, de no ser suficiente en la tercera oportunidad, se darán por terminados los efectos de su nombramiento.

Con la finalidad de respetar los derechos del personal docente que a la entrada en vigor la LGSPD se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, “se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización (...). El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación (...) no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa (...) o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen” (LGSPD, Octavo Transitorio, 2013).

### *Formación continua*

El Servicio Profesional Docentes define a la formación como el “conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por las autoridades educativas (...) para proporcionar al personal del Servicio Profesional Docente las bases teórico prácticas de la pedagogía y demás ciencias de la educación” (LGSPD, Artículo 4, Fracción XI, 2013). Esto implica que la autoridad educativa debe generar los mecanismos de formación continua, con la finalidad de actualizar las capacidades y conocimientos de los docentes y poder generar su desarrollo profesional.

La formación continua que brinda la autoridad educativa tiene por objetivo beneficiar y promover la calidad en la educación. Asimismo, los cursos o programas de capacitación son gratuitos, es decir, los docentes podrán tomarlos sin ningún costo, y deben estar orientados a las demandas de la escuela y la zona escolar de que se trate.

#### 3.3.1.3. Consideraciones sociopolíticas

Para el análisis de la Reforma Educativa de 2013 y específicamente la creación del Servicio Profesional Docente como un nuevo modelo de administración de personal, es importante hacer mención de algunas consideraciones sociopolíticas que influyen e impactan en la ejecución de las disposiciones legales, así como en la normatividad aplicable.

Uno de los elementos a los que la autoridad educativa debe hacer frente, al implementar las disposiciones y la normatividad referentes al Servicio Profesional Docente, es la resistencia al cambio por parte del personal docente y actores involucrados, debido a que esta repercute en la implementación de este Sistema y en los resultados esperados.

“El cambio supone una pérdida de algo que se tenía, el abandono de algo conocido por algo nuevo e incierto y de estos hechos surge la resistencia, como una protección ante la incertidumbre” (Urcola: 125). La creación del Servicio Profesional Docente genera incertidumbre para diversos actores involucrados, debido a su desconocimiento o por los efectos que esta puede tener tras su implementación, y/o los beneficios que se pierden a la entrada en vigor de este nuevo Sistema.

Es importante resaltar que un sector del personal docente podrá verse afectado a la entrada en vigor de este nuevo modelo de administración de personal, sin embargo, se debe tener presente que se busca la profesionalización de los docentes y, principalmente, que los educandos, a través de esta, puedan recibir -en mayor grado- una educación de calidad.

El Servicio Profesional Docente afecta en cierta medida la cultura organizacional de la autoridad educativa, los intereses personales del magisterio y las percepciones individuales de estos. A pesar de ello, se tiene que entender en primer plano el objetivo de su creación y, desde un enfoque administrativo, buscar la mejora continua para este cambio dentro del Sistema Educativo pueda ser concebido como una oportunidad para mejorar las condiciones de los docentes y de los educandos.

Por lo anterior, se debe partir de la idea de que tanto el personal docente como la autoridad educativa son parte de este cambio dentro del Sistema Educativo, por lo cual se requiere de la voluntad de cada uno de los actores involucrados para la implementación de este nuevo modelo de profesionalización y administración de personal.

## **Capítulo IV**

### **El Servicio Profesional Docente desde la perspectiva del Servicio Civil**

#### 4. El Servicio Profesional Docente desde la perspectiva del servicio civil

El capítulo tercero de este trabajo de investigación permitió entender las acciones que han emprendido los Gobiernos para crear mecanismos que garanticen la calidad de los servicios que presta el sector educativo. Una acción que se ha emprendido consiste en profesionalizar al personal docente, ya que “la profesión docente necesita contar con las habilidades, el conocimiento y la formación” (OCDE, 2009: 32) para el buen desempeño de sus funciones, debido a que los docentes son quienes brindan de manera directa a los educandos el servicio educativo.

Como se estableció en el primer capítulo, el servicio civil se caracteriza por “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa (...). Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos)” (Guerrero, 2000: 2). Por lo anterior, puede entenderse que el servicio civil, además de ser un modelo de profesionalización de personal, es un modelo de administración de personal, ya que regula su ingreso, permanencia y separación del servicio público.

Derivado de las características de este Sistema, a continuación se realizará un análisis del Servicio Profesional Docente desde la perspectiva de servicio civil. Se busca demostrar que el Servicio Profesional Docente cuenta con los elementos necesarios para ser concebido como un modelo de servicio civil, de acuerdo al modelo descrito.

Por esta razón, se iniciará con la identificación de los principios esenciales de todo modelo de servicio civil. Partiendo de ello, se realizará un análisis comparado de los

sistemas que conforman el servicio civil y el Servicio Profesional Docente, con la finalidad de identificar los puntos de tensión y los elementos que pueden ser susceptibles de una mejora.

#### 4.1. Mérito, igualdad y estabilidad en el Servicio Profesional Docente

De acuerdo a la concepción de Mauricio Dussauge sobre el servicio civil, “todos los servicios civiles se estructuran sobre la base de por lo menos tres valores esenciales: el mérito, la igualdad y la estabilidad” (Dussauge, 2005: 2). Los modelos de servicio civil pueden estar estructurados con diversos procesos, elementos y cuentan con características específicas, sin embargo, todos se basan en los valores mencionados, ya que este modelo de profesionalización promueve la competencia y la igualdad de oportunidades.

##### *Mérito*

El mérito dentro del servicio civil presupone que los cargos públicos deben estar ocupados por las personas más capaces para desempeñar las funciones designadas. Por ello, la selección deberá basarse en las capacidades, los conocimientos, las habilidades y aptitudes del aspirante.

El Servicio Profesional Docente se basa en el mérito en dos sentidos: primeramente, al establecer que el ingreso al Servicio en la Educación Básica “se llevará a cabo mediante concursos de oposición, (...) que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias” (LGSPD, Artículo 21, 2013), y segundo, al crear incentivos que premien el mérito del personal docente.

El ingreso al Servicio Profesional Docente, al llevarse a cabo a través de concursos de oposición, permite la competencia entre los aspirantes y promueve su formación, debido a que la elección se realizará con base en sus competencias laborales. Lo anterior, promueve que los aspirantes se preparen de mejor manera, con la finalidad de alcanzar la idoneidad requerida.

El mérito no se reconoce únicamente para el ingreso al Servicio Profesional Docente, sino también al permitir que, con base en este, los docentes puedan acceder a cargos con funciones de dirección y supervisión. Es decir, el docente puede participar en concursos de oposición a cargos con funciones de dirección o supervisión, cumpliendo una serie de requisitos y resultando la idoneidad en la evaluación del desempeño que corresponda.

El Servicio Profesional Docente premia el mérito a través del *Programa de promoción en la función por incentivos en Educación Básica*, el cual establece que quien obtenga una calificación destacada en su evaluación del desempeño y cumple con los requisitos solicitados, podrá realizar una evaluación adicional. Si en la evaluación adicional tiene un resultado sobresaliente, será acreedor del primer nivel del incentivo salarial.

Este Programa tiene por objetivo “contribuir a la mejora (...) de la calidad de la educación, al impulsar el logro de resultados óptimos en el aprendizaje de los alumnos de Educación Básica” (Programa, 2015: 15). Asimismo, tiene la finalidad de fortalecer la práctica y el desarrollo profesional del personal docente.

### *Igualdad*

El principio de igualdad en el servicio civil refiere que los cargos públicos pueden ser ocupados por cualquier persona, sin distinción económica o social, únicamente por sus capacidades y habilidades. Como lo establece Dussauge, el valor de la igualdad también indica que, de acuerdo a las disposiciones aplicables, los ascensos, incentivos y las sanciones podrán ser aplicables a cualquier servidor público, siempre y cuando haya cumplido con los requisitos correspondientes para ser acreedor a estos.

Al respecto, el Servicio Profesional Docente establece que “los concursos de oposición para el Ingreso (...) podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente, así como con los requisitos que establezca la convocatoria

respectiva, en igualdad de condiciones, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional” (LGSPD, Artículo 24, 2013).

Con ello, la LGSPD define que el Servicio Profesional Docente no discriminará a los aspirantes por sus características personales o sociales, la única condición que debe cumplir un aspirante a ocupar un cargo dentro del servicio educativo, es ser idóneo para el cargo que se está concursando. Es decir, las competencias laborales serán los factores de descarte de los aspirantes.

El Programa establece que “puede participar en la Promoción en la función por incentivos, todo el personal que realice funciones docentes, técnico docentes, de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica, que preste sus servicios en la Educación Básica que imparta el Estado” (Programa, 2015: 27). Para ser acreedor a los incentivos, el personal que desee participar podrá hacerlo siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos. Con ello, es este el factor que va a influir para que las autoridades correspondientes no lo hagan partícipes del Programa.

### *Estabilidad*

La estabilidad dentro del servicio civil hace referencia a que la permanencia en el servicio público puede existir siempre y cuando el servidor público cumpla con el buen desempeño de sus funciones, implicando que los cambios en la Administración no afectarán su estabilidad laboral. Uno de los elementos fundamentales del servicio civil es que este modelo de profesionalización garantiza la estabilidad en el puesto, dejando claro que los motivos por los cuales un nombramiento pueda terminar sus efectos, será a través del desempeño deficiente del servidor público.

El Servicio Profesional Docente hace mención de la permanencia, definiéndolo como “la continuidad en el servicio educativo, con pleno respeto a los derechos constitucionales” (LGSPD, Artículo 4, Fracción XXII, 2013). La permanencia en la Servicio Profesional Docente se garantiza a través de la evaluación del desempeño,

la cual es un mecanismo que tiene por objetivo verificar si el personal docente es idóneo para desempeñar sus funciones.

La evaluación del desempeño mide la calidad y los resultados de la función del personal docente. Con ello, se identifica al personal que no se encuentra apto para desempeñar de manera eficaz y eficiente sus funciones y, principalmente, que no contribuye a garantizar la calidad en el servicio educativo.

Con lo anterior, se puede ubicar dentro del Servicio Profesional Docente los valores como el mérito, la igualdad y la estabilidad, demostrando que el Servicio Profesional Docente cuenta con el “espíritu” del servicio civil. Primeramente, el mérito se refleja al establecer que todo aspirante a desempeñar funciones dentro del servicio educativo puede hacerlo, de acuerdo a las capacidades, conocimientos, habilidades y aptitudes y, por otro lado, al definir que con base en estas competencias laborales, el personal docente puede participar y ser acreedor de incentivos y promociones.

En segundo lugar, el valor de la igualdad se hace presente en el Servicio Profesional Docente desde el proceso de ingreso, debido a que se establece que cualquier persona aspirante a desempeñarse como docente en el servicio educativo podrá hacerlo, participando en las convocatorias de ingreso. Asimismo, existen convocatorias para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión, así como para la promoción en la función y en el servicio; el acceso a estas promociones es de manera voluntaria y los docentes que cumplan con los requisitos y las evaluaciones establecidas en la LGSPD podrán hacerlo.

Finalmente, se identifica el valor de estabilidad a través del proceso de permanencia en el servicio educativo, establecido dentro del Servicio Profesional Docente. La estabilidad y la permanencia se basan, primordialmente, en el desempeño satisfactorio de las funciones establecidas, más no de aspectos como el cambio dentro de la Administración Pública. Para garantizar lo anterior, se establecen las evaluaciones del desempeño como mecanismos para medir la calidad y el cumplimiento de las funciones asignadas.

#### 4.2. El Servicio Profesional Docente a través de la columna vertebral del servicio civil

A continuación se busca identificar los Sistemas que conforman la columna vertebral del servicio civil en el Servicio Profesional Docente. Si bien, en el capítulo tercero se describió la estructura de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se analizará si la estructura del Servicio Profesional Docente corresponde con la concepción del servicio civil.

##### *Sistema de ingreso*

El sistema de ingreso regula la incorporación del personal al servicio civil, el cual tiene como finalidad seleccionar al personal más apto para el buen desempeño de sus funciones. Este cuenta con elementos importantes, como los valores del mérito e igualdad, así como el establecimiento de los requisitos que debe cubrir el aspirante a ocupar un cargo público.

El Servicio Profesional Docente cuenta con este sistema, el cual define que el ingreso al Servicio será a través de concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades de los interesados en desempeñar un cargo dentro del servicio educativo.

Las convocatorias para ingresar al Servicio Profesional Docente, emitidas por las autoridades educativas, establecen el perfil que debe reunir el aspirante, los requisitos, las características del proceso y las plazas ofertadas, elementos de importancia que debe cubrir y saber el aspirante a ingresar.

Como se mencionó, también este Sistema promueve el mérito y la igualdad, al definir que cualquier persona que cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria puede participar en el concurso, y que la selección de los docentes será de acuerdo a sus competencias e idoneidad.

### *Sistema de formación inicial*

El sistema de formación inicial tiene como finalidad integrar al personal en el servicio público, a la institución y al servicio civil. Como establece Dussauge, “la formación inicial puede servir, asimismo, para desarrollar un espíritu de cuerpo y para comenzar a inculcar los valores de una ética pública” (Dussauge, 2012: 762). Como proceso de inducción, el sistema de formación inicial tiene relevancia ya que desde el ingreso al servicio civil, el personal se encuentra en formación.

El sistema de formación inicial se ubica dentro del Servicio Profesional Docente como un proceso que corresponde al sistema de ingreso. Si bien no es un sistema independiente, se encuentra como un proceso fundamental para consolidar el ingreso del personal docente en el servicio educativo.

El Servicio Profesional Docente establece que el personal docente de nuevo ingreso se le asignará, por la autoridad educativa, un tutor por un periodo de dos años. En su primer año, el docente realiza una evaluación diagnóstica, la cual identifica los elementos que deben fortalecerse; con base en ella, se deberá elaborar un programa para fortalecer sus capacidades. Al término del segundo año, se evalúa el desempeño del personal docente para determinar si cumple de manera eficaz el proceso de enseñanza y aprendizaje de los alumnos. El objetivo de la compañía del tutor es integrar al docente en el servicio educativo y, principalmente, fortalecer sus capacidades y habilidades.

Con lo anterior, el Servicio Profesional Docente cuenta con un proceso de formación inicial que permite la integración y consolidación del ingreso al servicio educativo, al cargo a desempeñar, al Servicio Profesional Docente y, fundamentalmente, al centro de trabajo en el cual desempeñará sus funciones.

### *Sistema de formación continua*

La formación en el servicio civil tiene la finalidad de diseñar acciones que proporcionen al personal público la actualización de sus conocimientos, así como adquirir nuevos. En el Sector Educativo, las necesidades de los alumnos y de los

actores que integran el proceso educativo cambian con el paso del tiempo. Por ello, es necesario que los docentes se encuentren en constante actualización de conocimientos y habilidades, ya que son quienes transmiten a los educandos el conocimiento.

El Servicio Profesional Docente cuenta con un sistema de formación continua, actualización y desarrollo profesional, el cual establece que la autoridad educativa será la encargada de ofrecer a los docentes programas y cursos que permitan su desarrollo.

Los programas y cursos que conforman el sistema de formación continua, deben fomentar la calidad de la educación y tienen que girar en torno a las necesidades del centro educativo y la zona escolar. Con ello, el Servicio Profesional Docente, al contar con este sistema de formación continua, promueve la mejora del proceso educativo y del desempeño del personal docente, fortaleciendo su profesionalización.

#### *Sistema de evaluación del desempeño*

El sistema de evaluación del desempeño tiene la finalidad de medir el desempeño del personal público, a través del cumplimiento satisfactorio de sus funciones. A su vez, este mecanismo promueve la mejora de las funciones correspondientes.

El sistema de evaluación del desempeño se ubica con la denominación de permanencia en el servicio. Este sistema considera a la evaluación del desempeño como un proceso obligatorio para todo el personal docente, ya que a través de esta se asegura la permanencia en el servicio educativo, en sus funciones y en el Servicio Profesional Docente. También, la evaluación del desempeño permite que los docentes adquieran incentivos gracias al desempeño de sus funciones de manera satisfactoria.

El sistema de permanencia en el Servicio cuenta con la posibilidad de que en el caso de que el docente no obtenga un resultado suficiente en la evaluación del

desempeño, la autoridad educativa brinda al docente un programa de regularización, con la finalidad de fortalecer sus conocimientos y que este pueda aprobar la evaluación para garantizar su permanencia.

### *Sistema de promoción*

La promoción en el servicio civil hace referencia a los mecanismos de acceso a un nivel de puesto superior al que se tiene, ya sea de manera vertical u horizontal, sin que ello implique un cambio de funciones. En todo servicio civil, se considera necesario la creación de incentivos que promuevan y fomenten la mejora en el servicio público; estos incentivos no necesariamente radican en un aspecto económico, ya que existen también incentivos de responsabilidades que promueven el desarrollo del personal público.

En el Servicio Profesional Docente se puede ubicar este Sistema a través de tres procesos de promoción: a cargos con funciones de dirección o supervisión, en la función o en el servicio.

El sistema de promoción destaca dentro del Servicio Profesional Docente, ya que a través de este se crean diversos mecanismos para incentivar el desarrollo y el desempeño del personal docente. Existen procesos de promoción de manera vertical, ya que los docentes –con base su evaluación del desempeño- pueden acceder a cargos de mayor responsabilidad. También, el Sistema crea estímulos salariales horizontales como mecanismos de promoción, gracias al Programa de promoción en la función por incentivos. Este Sistema se basa principalmente en el valor del mérito, ya que es con base en este que se otorgarán los incentivos al personal docente.

### *Sistema de pensión*

El sistema de pensión que se encuentra en la parte final de la columna vertebral, consiste en el otorgamiento de una recompensa “justa” al personal público que ha dedicado un número determinado de años de su vida al servicio público o que han

llegado a una edad preestablecida legalmente como límite para el desempeño de ciertas labores.

Al respecto, el Servicio Profesional de Carrera no cuenta con un Sistema, apartado o proceso que establezca regulación en torno a este tema.

#### 4.2.1. Los sistemas latentes del Servicio Profesional Docente

##### *Sistema de sanción*

El personal público tiene como responsabilidad el cumplimiento de sus funciones y alcanzar las metas y objetivos que les establezcan de acuerdo a su ámbito de responsabilidad. Por lo anterior, deben existir sanciones para aquellos servidores públicos que no cumplan con esta responsabilidad, sea el caso por omisión o desconocimiento.

En este sentido, el sistema de sanción se identifica en el Servicio Profesional Docente en el apartado de los derechos, obligaciones y sanciones. En él se establece que “los servidores públicos de las autoridades educativas y los Organismos Descentralizados que incumplan con lo previsto en esta Ley estarán sujetos a las responsabilidades que procedan” (LGSPD, Artículo 70, 2013).

Asimismo, deben de verificar que los procesos de ingreso, promociones y reconocimiento se lleven de manera eficaz y con base en la Ley, de no ser así, los servidores públicos obtienen una sanción económica equivalente al monto del pago realizado indebidamente.

El Servicio Profesional Docente establece las sanciones y responsabilidades que los servidores públicos y la autoridad educativa pueden adquirir al no cumplir con sus funciones y con los procesos debidamente.

### *Sistema de movilidad*

El sistema de movilidad del servicio civil tiene el objetivo de fomentar el desarrollo profesional de los servidores públicos y promover que estos realicen una carrera en el sector público. Con ello, obtendrán movilidad laboral de manera vertical y horizontal.

En el Servicio Profesional Docente la movilidad se ubica en el sistema de reconocimiento. El sistema de reconocimiento reconoce el desempeño del personal docente al brindarle distinciones, apoyos u opciones que permiten su desarrollo profesional; con ello, se crean mecanismos que propicien experiencias profesionales. Lo anterior, a través de movimientos laterales basadas en evaluaciones del desempeño, los cuales deben permitir al personal docente desarrollarse en distintas funciones.

Los movimientos laterales en Educación Básica considerados en el Servicio Profesional Docente, tienen una duración de hasta tres ciclos escolares, sin que el personal pierda el vínculo con la docencia.

### *Sistema de licencias/separaciones*

El servicio civil considera necesario que exista un sistema de licencias y/o separaciones, ya que el personal público debe tener claro cuáles son los casos en que puede ser separado de su cargo, o bien, cuál es el procedimiento que debe considerar para que pueda obtener una licencia. Es esencial ya que el personal público puede utilizar o ser acreedor de este proceso en cualquier momento de la carrera.

El Servicio Profesional Docente no cuenta con un sistema que contemple las formas en las que el personal docente se pueda separar de su cargo, de la función o del Servicio Profesional Docente. Es preciso mencionar que sí cuenta con consideraciones respecto al otorgamiento de licencias –en el apartado “otras consideraciones”-, sin que ahonde en especificidades.

En el caso de la separación, se encuentra en el tema otros sistemas o apartados; ejemplo claro es el sistema de permanencia en el Servicio, donde se señala que al obtener insuficiencia en una tercera evaluación del desempeño para el personal de nuevo ingreso, se darán por terminados los efectos de su nombramiento.

Como este, se establecen más formas de separación por motivos como: incumplimiento de obligaciones, por no asistir a sus labores por más de tres días consecutivos, de manera injustificada, en un periodo de treinta días naturales y por no participar en los procesos de evaluación o programas de regularización.

#### *Sistema de incentivos*

El sistema de incentivos en el servicio civil tiene la finalidad de reconocer el buen desempeño del personal público, a través de la otorgación de estímulos salariales y/o incentivos en especie que permitan su desarrollo profesional.

En este sentido, el Servicio Profesional Docente cuenta con un Programa de promoción en la función por incentivos en Educación Básica, el cual reconoce el buen desempeño de sus funciones. Es decir, los docentes puedan ser promovidos a estímulos salariales temporales o permanentes, los cuales se decidirá su estatus a través de la evaluación del desempeño.

#### 4.2.2. Radiografía del Servicio Profesional Docente

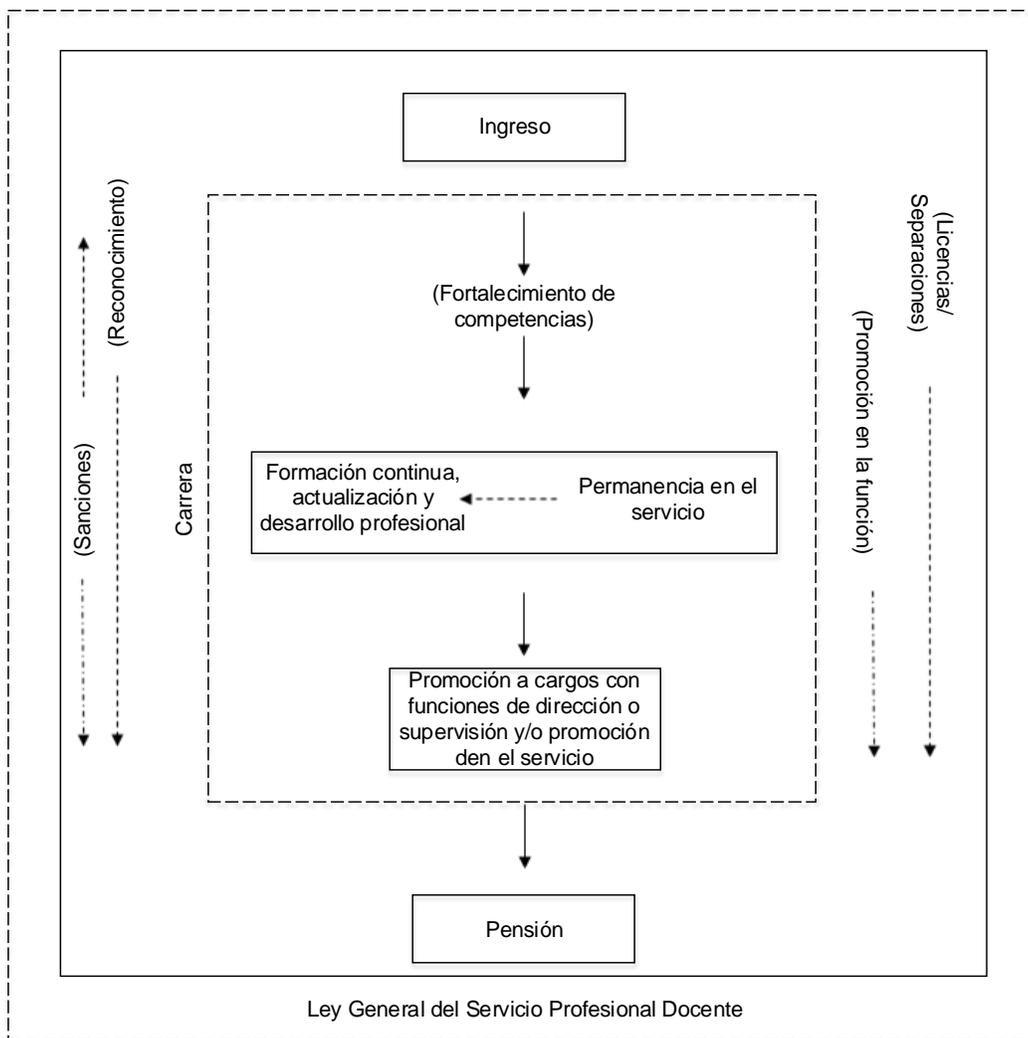
Como se señaló en el primer capítulo de este trabajo de investigación, Mauricio Dussauge establece de manera gráfica la columna vertebral de todo servicio civil; los sistemas de ingreso, formación inicial, formación continua, evaluación de desempeño, promoción y pensión. Asimismo, incluye un conjunto de sistemas a los que llama sistemas latentes, debido a que no son indispensables en la columna vertebral del servicio civil pero sí necesarios, ya que pueden usarse en cualquier momento.

Se ha descrito cómo se encuentra constituida la Ley General del Servicio Profesional Docente y, posteriormente, se identificaron en el Servicio Profesional

Docente los sistemas que son necesarios en cualquier servicio civil, con el objetivo de verificar si este cuenta con los elementos necesarios para ser considerado un modelo de servicio civil.

Con base en la radiografía del servicio civil y los Sistemas que lo conforman, a continuación se graficará la columna vertebral del Servicio Profesional Docente, con la finalidad de proponer una descripción gráfica de este Sistema, el cual nos permita observar y comprender cómo se encuentra conformado.

Figura 2  
Radiografía del Servicio Profesional Docente  
(Visión completa)



Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de servicio civil de Mauricio Dussauge.

Se ha establecido la anatomía del servicio civil describiendo su columna vertebral y los sistemas que la conforman. Es decir, los valores que conforman su esencia y los principales sistemas administrativos que lo caracterizan. Siguiendo con ello, se ha resaltado su importancia para la adecuada gestión del personal público que conforma la Administración Pública. Por lo anterior, los servicios civiles son considerados como modelos que permiten y promueven la profesionalización de los servidores públicos.

La concepción del servicio civil ha servido como base para estudiar, analizar y determinar si el Servicio Profesional Docente se puede considerar como un modelo de servicio civil en el sector educativo. Es decir, si el Servicio Profesional Docente cuenta con los elementos y sistemas necesarios para poderse concebir como modelo de servicio civil para la administración y profesionalización del personal docente.

Al respecto, se identificaron los sistemas de la columna vertebral del servicio civil en el Servicio Profesional Docente, si bien no con la misma denominación, pero sí con el mismo propósito y razón de ser. La columna vertebral del Servicio Profesional Docente, al igual que el servicio civil, establecen los sistemas para regular los procesos de ingreso, formación continua, permanencia en el servicio, promoción y reconocimiento. Estos sistemas permiten administrar al personal docente con la finalidad de promover su profesionalización y poder garantizar que brinden un servicio de calidad.

Es decir, el Servicio Profesional Docente es un modelo de servicio civil porque cuenta con las características y elementos necesarios establecidos en la concepción del servicio civil. También, se considera un modelo de servicio civil ya que ambos tienen el propósito de formar al personal desde su ingreso hasta su salida del sector público y, principalmente, porque ambos han sido creados como instrumento para garantizar que se brinde un servicio de calidad.

Considerar al Servicio Profesional Docente como un modelo de servicio civil permite entenderlo y estudiarlo a partir de este enfoque, analizándolo como un modelo de

profesionalización basado en esta estructura y tomando en cuenta sus características y elementos particulares, permitiendo ampliar la visión de los servicios civiles implementados en la Administración Pública mexicana.

Asimismo, analizar y describir al Servicio Profesional Docente desde esta perspectiva, permite dotar de herramientas al analista de este Servicio Profesional para que pueda estudiarlo de manera integral, contemplando cada uno de sus elementos, los cuales están orientados a profesionalizar a los docentes.

También, es importante analizar el Servicio Profesional Docente desde la perspectiva del servicio civil ya que este permitirá observarlo en una visión más amplia de lo que la Ley General del Servicio Profesional Docente brinda, así como identificar características propias del Servicio Profesional que no podríamos identificar de manera clara en la disposición normativa.

Asimismo, permite equiparlos con otros modelos de servicio civil implementados en la Administración Pública. Con ello, se pueden identificar las deficiencias y fortalezas que puede tener Servicio Profesional Docente. Un análisis comparativo con las experiencias de servicio civil en instituciones de México, arroja información que permite realizar mejoras en los procesos del Servicio Profesional Docente.

Desde hace veinte años se dio inicio al periodo de modernización administrativa, donde el principio de calidad ha sido un elemento fundamental en la Administración Pública. En el siglo XXI, se ha materializado este principio con la creación de los modelos de servicio civil en la Administración Pública; la creación de estos modelos de profesionalización, se busca garantizar que la Administración Pública brinde un servicio de calidad.

Es importante tener claro que las tendencias actuales de la Administración Pública están orientadas hacia la profesionalizar al sector público, por tanto, es vital comprender al Servicio Profesional Docente como un proceso parte de esta tendencia en la Administración Pública que está en vías de. Es decir, el Servicio Profesional Docente no se puede ver como un ente aislado de la Administración

Pública, sino como un sistema integral que tiene el objetivo de brindar un servicio de calidad a los educandos.

Finalmente, para los estudios de la Administración Pública es importante entender y concebir el Servicio Profesional Docente como un modelo de administración y profesionalización docente, ya que es el modelo de servicio civil más reciente dentro del sector público.

#### 4.3. Puntos de tensión

Se ha analizado y estudiado cada Sistema y cada elemento que conforman al Servicio Profesional Docente. Asimismo, se han estudiado otros modelos de servicio civil implementados en el sector público, lo cual ha permitido entender cuál ha sido su experiencia, sus particularidades, sus ventajas, aciertos y tensiones. El análisis del Servicio Profesional Docente sirve para identificar elementos que pueden ser susceptibles de mejora, con la finalidad de fortalecer y consolidar este modelo de servicio civil.

Derivado de lo anterior, el proceso de profesionalización en México y el Servicio Profesional Docente requieren de una percepción más crítica, la cual permita ayudar a prevenir dificultades y los posibles errores. Por esta razón, a continuación se hará mención de algunos elementos del Servicio Profesional Docente que pueden mejorarse para su mayor efectividad.

#### *Artículo 31 de la Ley General del Servicio Profesional Docente*

La Ley General del Servicio Profesional Docente establece en su capítulo IV lo siguiente:

“En la Educación Básica (...) podrán cubrir temporalmente las plazas con funciones de dirección o de supervisión (...) cuando por las necesidades del Servicio no deban permanecer vacantes. Los nombramientos (...) sólo podrán ser otorgados a docentes en servicio por el tiempo remanente hasta la

conclusión del ciclo escolar correspondiente y dichas plazas deberán ser objeto del concurso inmediato posterior” (LGSPD, Artículo 31, 2013).

Este Artículo de la Ley permite que las plazas con funciones de dirección o supervisión puedan ser ocupadas por personal docente en servicio sin que se sometan a concurso, es decir, sin que sean ocupadas con base en el mérito. Si bien serán ocupadas de manera temporal y posteriormente se someterán a concurso al concluir el ciclo escolar, el docente que ocupe esta plaza contará con experiencia y conocimientos en el cargo suficientes para crear desventaja, en relación al aspirante que desee participar en el concurso.

Este Artículo es similar al Artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el cual establece que:

“En casos excepcionales (...) los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección” (LSPC, Artículo 34, 2003).

Este Artículo ha sido muy criticado y cuestionado, debido al uso que se le ha dado, ya que permite la desigualdad de oportunidades con los aspirantes a ocupar un cargo público con base en su propio mérito.

Ambos Artículos abren una ventana en los modelos de servicio civil, ya que rompen con la estructura y con los procesos establecidos, específicamente, con el proceso de ingreso. Este Artículo vulnera el principio de mérito en el servicio civil, ya que se hace a un lado para que la designación directa se pueda realizar; permitir que “casos excepcionales” puedan ocupar un cargo público sin que sea sometido al proceso de ingreso, rompe con la esencia del servicio civil, los valores de igualdad y mérito.

### *Formación continua y evaluación del desempeño*

El Servicio Profesional Docente, en su título cuarto establece que “el personal elegirá los programas o cursos de formación en función de sus necesidades y de los resultados en los distintos procesos de evaluación en que participe” (LGSPD, Artículo 60, 2013).

Este Artículo señala que será el personal docente quien va a elegir las acciones de capacitación que debe realizar, sin embargo, es importante señalar que para el análisis entre las necesidades de capacitación y la evaluación del desempeño pueda realizarse de manera efectiva, debe llevarse a cabo por las autoridades educativas y no por el personal docente.

Lo anterior, debido a que este proceso de formación continua debe realizarse de manera objetiva, con base en las deficiencias que arroje la evaluación del desempeño, en relación a las habilidades y conocimientos del personal docente sujeto a la evaluación del desempeño. Por ello, los programas de capacitación que se lleven a cabo tienen la finalidad de fortalecer sus competencias laborales, a través de acciones de capacitación, que actualicen y fortalezcan sus conocimientos.

Por esta razón, se debe fortalecer el vínculo entre los procesos de evaluación del desempeño y la formación continua, ya que ambas se encuentran ligadas y comparten el mismo propósito, al buscar fortalecer los conocimientos del personal docente.

### *Detección de Necesidades de Capacitación*

Siguiendo con los procesos de formación continua, el Artículo 60 establece que los programas y cursos de capacitación, el personal docente los podrá elegir de acuerdo a sus necesidades. Con base en la experiencia de otros servicios civiles implementados en el sector público, puede crearse una herramienta que permita a las autoridades educativas, detectar las necesidades de capacitación.

Esta herramienta arrojará la información en relación a la capacitación que el personal docente desea realizar. Tanto la evaluación del desempeño y la herramienta de detección de necesidades de capacitación, permitirán tener una visión más amplia de lo que el docente requiere y necesita para poder fortalecer sus competencias laborales.

### *Sistema de separación*

El proceso de separación es indispensable en cualquier modelo de administración de personal, ya que deben existir diversos motivos por los cuales puedan terminar los efectos del nombramiento de un servidor público. Como se estableció, el sistema de separación es importante ya que en cualquier momento el servidor público podrá separarse del servicio y/o de su cargo.

En este sentido, el Servicio Profesional Docente no cuenta con un sistema que determine las formas en la que un docente puede separarse del servicio educativo, de la función o del Servicio Profesional Docente. Si bien existen Sistemas que señalan algunos casos en los que pueden terminar los efectos del nombramiento, no se profundiza o se señalan casos de separación como defunción, sentencia ejecutoriada, por renuncia, abandono de empleo, por retiro, entre otras.

Existen disposiciones adicionales que complementa lo establecido en el Servicio Profesional Docente, y en relación al este proceso, existe disposiciones que señalan estas formas de separación. Sin embargo, es importante que el Servicio Profesional Docente cuente con un sistema que aborde los procesos de separación a los cuales puede ser sujeto el docente. Lo anterior, permitirá establecer las “reglas claras” entre el personal docente y las autoridades educativas.

El Servicio Profesional Docente, sin duda alguna, puede ser perfectible y sujeto a modificaciones para su mejora. En este sentido, los elementos antes señalados para pueden ser tomados en cuenta con la finalidad de fortalecer y consolidar el Servicio Profesional, y principalmente, para prevenir complejidades entre el personal docente y las autoridades educativas.

## **Conclusiones**

La Administración Pública tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de la sociedad, a través de una administración eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos. La nueva gestión pública es un enfoque de la Administración Pública que busca fortalecer principios como la eficacia y eficiencia dentro de esta, con el propósito de brindar bienes y servicios de calidad.

La Administración Pública tradicional centraba su atención en los procesos que se realizaban dentro de su seno, sin importar cuál era el resultado de su acción y, principalmente, el impacto que tenía en la sociedad. Por ello, la Administración Pública se vio en la necesidad de replantearse, enfocando su atención en los resultados que obtenía y, principalmente, en el impacto que provocaba en la sociedad. Esto no quiso decir que los procesos administrativos no fueran importantes ni susceptibles de mejora, sino que la atención en los resultados permitía analizar el trabajo de la Administración Pública con la sociedad.

La nueva gestión pública trajo consigo principios como la eficacia y la eficiencia, con ello la Administración Pública se enfocaría en el alcance de sus objetivos y metas, y su acción se orientaría a la optimización de los recursos públicos. Sin embargo, un principio que ha nacido en la Administración Pública y que es fundamental para entender la acción del sector público ha sido la incorporación del principio de calidad.

La calidad en los bienes y servicios públicos ha sido demandada por la sociedad, por ello, la Administración Pública se encuentra obligada a generar mecanismos dentro de sus Instituciones para poder garantizarla y cubrir las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

La profesionalización de los servidores públicos ha sido un tema recurrente en la Administración Pública, debido a que las Instituciones se encuentran conformadas por estos y son quienes dan la cara de la Administración Pública con la sociedad. La profesionalización es un proceso permanente que debe ofrecer las instituciones,

con el objetivo de que los servidores públicos adquieran los medios necesarios para su formación continua y desarrollo profesional, orientándolos a la concientización que tiene su trabajo para la sociedad.

A lo largo de los años han surgido diversas estrategias y políticas para promover la profesionalización en el servicio público; estos modelos de profesionalización radicaron principalmente en la capacitación del personal. Sin embargo, la profesionalización en el sector público va más allá de la creación de cursos o programas de capacitación, se requiere un modelo integral que regule el ingreso, la permanencia y la separación del personal, incentivándolo a la mejora continua de sus funciones.

En México uno de los modelos de profesionalización que se ha implementado en la Administración Pública ha sido el modelo de servicio civil. El servicio civil nace como un sistema rector para la formación, capacitación y actualización en la Administración Pública; este se encuentra constituido por un conjunto de reglas, elementos y procedimientos administrativos que tienen por objetivo regular el ingreso, la permanencia y la separación del servicio público. El servicio civil cuenta con valores, principios, elementos y procesos, que tienen la finalidad de profesionalizar al personal público que conforma determinada Institución.

El modelo de profesionalización de servicio civil se ha implementado dentro de la Administración Pública en diferentes instituciones y organismos autónomos, en distintos periodos de tiempo. Ejemplo de ello ha sido el Servicio Exterior Mexicano, el Servicio Profesional de Carrera del INEGI, Servicio Profesional Electoral Nacional y el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, los cuales han surgido en distintos periodos pero con un propósito en común.

El estudio de estos modelos de profesionalización ha permitido analizar cómo se ha implementado el servicio civil en México. Si bien, estos modelos cumplen con los elementos que define la concepción de servicio civil, cada uno de ellos tiene sus características propias, de acuerdo a sus necesidades y su entorno.

La creación de un servicio civil en el sector público se vio materializada en el año 2003, con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Esta última deja a un lado a aquellas Instituciones que han implementado en su interior modelos de profesionalización, ya que estos se encuentran debidamente consolidados. Uno de ellos ha sido el sector educativo, el cual cuenta con un proceso de profesionalización con elementos propios de importancia para el análisis.

En 1992 el sector educativo comienza a hablar sobre la importancia de garantizar calidad en el servicio que brinda a los educandos, y sobre la importancia que tiene la creación de mecanismos que pudieran garantizarla. Tanto para la autoridad educativa como para el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la calidad era un principio importante exigido por la sociedad, por lo cual debían emprender diversas acciones orientadas hacia ella.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial de 1993 y la Alianza por la Calidad de la Educación Básica de 2008 nacieron gracias a Acuerdos realizados entre la autoridad educativa y el SNTE, con la finalidad de mejorar el desempeño del personal docente y con el propósito de dignificar su labor.

El Programa Nacional de Carrera Magisterial es un Programa de promoción salarial que promueve la formación docente, reconociendo y resaltando la importancia de su capacitación y formación de los docentes. La Alianza por la Calidad de la Educación Básica es fundamental para entender la profesionalización en el sector educativo; esta Alianza además de reformar el Programa Nacional de Carrera Magisterial, establece que para acceder al servicio educativo se llevarían a cabo Concursos de Oposición, los cuales permitirían que los aspirantes más capacitados y competentes desempeñen funciones de docencia.

Lo anterior, han sido pasos importantes hacia la profesionalización en el sector educativo, sin embargo, tanto el Programa como la Alianza no conformaban un modelo integral para la profesionalización docente, ya que sólo se enfocaban en dos elementos de la administración y formación del personal. Si bien, estas acciones

han sido importantes para la profesionalización del personal educativo, existieron otros procesos que no fueron tomados en cuenta; cabe señalar que, el Programa Nacional de Carrera Magisterial –el cual promovía la formación del docente- era un Programa voluntario, por tanto, tan sólo un sector de los docentes se encontrarían en un proceso de desarrollo profesional.

Tanto el ANMEB y la Alianza por la Educación han implementado modelos para la profesionalización del personal docente de manera paliativa, ya que se centran en tan sólo dos sistemas administrativos para la administración del personal que no promueven e incentivan de fondo a este sector público.

El ANMEB de 1993 estableció el principio de calidad como principio fundamental en el proceso educativo, por ello se debían de orientar las acciones de la autoridad educativa hacia este. Sin embargo, es hasta la Reforma Educativa de 2013 cuando el principio de calidad se consolida y se incorpora en el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como derecho de los educandos y como obligación de las autoridades educativas. Es decir, la calidad en el proceso de enseñanza y aprendizaje educativo se eleva a nivel Constitucional.

La Reforma Educativa de 2013 logró consolidar el Servicio Profesional Docente como un modelo de profesionalización el cual regula el ingreso, la permanencia y la separación de los docentes del servicio educativo. La participación en el Servicio Profesional Docente se define como obligatoria, así como el acceso a los cargos docentes se realizará a través de Concursos de Oposición. La formación continua, el reconocimiento y la promoción dentro del servicio educativo, son procesos importantes para el desarrollo profesional del docente y que el Servicio Profesional toma en cuenta.

Con base en el análisis comparado realizado en este trabajo de investigación, el Servicio Profesional Docente se puede considerar como el modelo de servicio civil más contemporáneo en México, debido a que cuenta con los sistemas, valores, principios, elementos y procesos que establece la concepción de servicio civil.

Los valores fundamentales de todo servicio civil son el mérito y la igualdad; por su parte, el Servicio Profesional Docente basa su modelo de profesionalización en ambos, ya que establece que el acceso al Servicio Profesional, a promociones y la misma permanencia llevarán a cabo con base en las competencias laborales del docente. La igualdad de oportunidades se ve reflejado al establecer que todo aspirante a ingresar al servicio educativo lo podrá hacer siempre y cuando cuente con los requisitos y capacidades necesarios.

A través de la radiografía hecha del Servicio Profesional Docente se pudo resaltar tres puntos de tensión los cuales pueden ser susceptibles de mejora; si bien, todo modelo de servicio es perfectible, es importante tomar en cuenta la experiencia de los modelos de servicio civil revisados en este trabajo de investigación e implementados con anterioridad en México, para prevenir y evitar errores e inconsistencias.

Uno de los procesos del Servicio Profesional Docente que debe de consolidarse es el proceso de separación, debido a que las formas de separación que puede llevar a cabo el personal docente no se encuentran claras ni explícitas en la Ley General del Servicio Profesional Docente; la consolidación de este proceso permitirá brindar mayor seguridad jurídica tanto a las autoridades educativas como al personal docente. Como sistema latente, el proceso de separación es fundamental en todo servicio civil, ya que el personal docente podrá utilizarlo en cualquier momento de su carrera como docente.

Asimismo, con base en la concepción y la experiencia de otros servicios civiles en nuestro país, es importante que la formación continua y la evaluación del desempeño deban ligarse, tanto en su aspecto jurídico como administrativo, ya que una depende de otra. Es decir, la evaluación es el instrumento que mide el desempeño del personal docente, arrojando los elementos que deben fortalecerse para que el docente pueda mejorar, por ello los cursos o programas de capacitación deben contemplar este instrumento para fortalecer los conocimientos y habilidad del docente.

Siguiendo con ello, el Servicio Profesional Docente establece que el personal docente será quien elija los cursos o programas que tomará para su mejora profesional; es este sentido, quien debe tomar esta decisión debe de ser la autoridad educativa encargada de analizar los resultados de la evaluación del desempeño, ya que gracias a este análisis se podrán observar las áreas de oportunidad que tienen los docentes para fortalecer sus conocimientos.

También, es importante que el Servicio Profesional Docente lleve a cabo una detección de necesidades de capacitación, la cual reflejará el interés del docente en materia de formación; con ello se tomará en cuenta la opinión de los docentes y su interés en relación a los cursos y programas de capacitación.

Este trabajo de investigación ha analizado el proceso de la Administración Pública en relación al principio de calidad y a los mecanismos y/o estrategias que esta ha llevado a cabo para garantizarla. La calidad en los bienes y servicios públicos sigue siendo el principio fundamental dentro de la Administración Pública, la cual centra su atención para crear los mecanismos que la administración pública logre este objetivo.

Por lo anterior, el servicio civil sigue siendo el modelo para la profesionalización del personal público más utilizado en las últimas dos décadas, ya que es un sistema integral que promueve la formación, el desarrollo profesional y el reconocimiento a la labor del sector público.

La creación del Servicio Profesional Docente y la incorporación del principio de calidad a nivel Constitucional en materia educativa, debe entenderse como un proceso que se suma a la tendencia que persigue la Administración Pública, si bien de manera paulatina, pero orientada a mejorar su calidad y a promover el profesionalismo. Por ello, la profesionalización en el sector público es un proceso integral que se ha llevado a cabo en distintos sectores y distintos periodos, pero que comparten el mismo propósito. Principalmente, debe entenderse como una demanda ciudadana, la cual exige que el servicio educativo sea de calidad y cubra las necesidades que el conjunto de coyunturas demanda.

## Fuentes Consultadas

### Libros

- Aguilar, Luis F., coord., (2003) *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracias*, México, Universidad Iberoamericana.
- Amador, Juan Carlos., (2009) *La Alianza por la calidad de la educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros*, México, Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Arellano Gault, David., coord., (2004) *Más allá de la reinención del Gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Bobbio, Norberto., (2014) *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general*, México, Breviarios del Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto; Mateucci Nicolla y Pasquino., G., (1998) *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Brenes., Eugenia., y Porras, Martha., coord., (2007) *Teoría de la Educación*, Costa Rica, Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Cabrero Mendoza., Enrique., (1997) *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castelazo, José R., (2007) *Administración Pública: Una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Del Castillo, Gloria., y Azuma, Alicia., (2009) *La reforma y las políticas educativas. Impacto en la supervisión escolar*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Haro Bélchez, Guillermo., coord., (1999) *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kelsen, Hans., (1995) *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Longo, Francisco., (2004) *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, España, Paidós Ibérica.
- Martínez Garnelo, Jesús., (2010) *Antología de las Responsabilidades del Servidor Público en México*, Tomo I, México, Flores Editor.
- Ortiz Jiménez, Maximino B., (2003) *Carrera Magisterial. Un proyecto de desarrollo profesional*, México, Secretaría de Educación Pública.
- Sánchez González, José Juan., (1998) *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Solana, Fernando., Cardiel, Raúl., y Bolaños, Raúl., coord., (2011) *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle Berrones, Ricardo., (2000) *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas.*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo., (1998) *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Villalobos Cruz., Osvaldo., (2009) *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública de México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Villarroel Böhr, Sergio G., (2005) *Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos*, Bolivia, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.
- Weber, Max., (2012) *El político y el Científico*, Alianza Editorial S.A.
- Zorrilla Martínez, Pedro., coord., (1972) *La Administración Pública Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

#### Recursos Electrónicos

- Arnaut, Alberto., (2012) *Los grandes problemas de México. Sociedad II*, México, El Colegio de México, [En línea], disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=qnFFAwAAQBAJ&pg=PT132&lpg=PT132&dq=cua>

[ndo+se+federalizo+la+educacion&source=bl&ots=d8AqHCeMse&sig=taOOcTw7fGVR7EY4R\\_R4NPq2eEI&hl=es&sa=X&ved=0CDYQ6AEwBGoVChMluLynsfeuxwIVA1CSCh3sXge4#v=onepage&q=cuando%20se%20federalizo%20la%20educacion&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=bl&ots=d8AqHCeMse&sig=taOOcTw7fGVR7EY4R_R4NPq2eEI&hl=es&sa=X&ved=0CDYQ6AEwBGoVChMluLynsfeuxwIVA1CSCh3sXge4#v=onepage&q=cuando%20se%20federalizo%20la%20educacion&f=false) [Consultado el día 16 de agosto de 2015]

- Azerboni, Delia., y Harf, Ruth., (2008) *Conduciendo la escuela. Manual de gestión directiva y evaluación institucional*, Argentina, Ediciones Novedades Educativas, [En línea], disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=RqCVZ6QbpaIC&pg=PA97&dq=calidad+educativa+definicion&hl=es&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMlq9KA3O6hxwIV03ySCh0IOgAv#v=onepage&q=calidad%20educativa%20definicion&f=false> [Consultado el día 12 de agosto de 2015]
- Casermeiro de Goytia, María Beatriz., coord., *La calidad en los servicios públicos*, Provincia de Salta, Secretaría General de la Gobernación, [En línea], disponible en: [http://www.salta.gov.ar/descargas/archivos/ocspdfs/ocs\\_la\\_calidad\\_en\\_los\\_servicios\\_publicos.pdf](http://www.salta.gov.ar/descargas/archivos/ocspdfs/ocs_la_calidad_en_los_servicios_publicos.pdf) [Consultado el día 11 de junio de 2015]
- Emmerich Gustavo, Ernesto y Alarcón Olguín Víctor., (2007) *Tratado de Ciencia Política*, México, Editorial Anthropos, [En línea], disponible en: [http://books.google.com.mx/books?id=bgEYhZ9hR0kC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=bgEYhZ9hR0kC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false) [Consultado el día 1 de mayo de 2015]
- García Sánchez., Isabel María, (2007) *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*, Instituto de Estudios Fiscales, [En línea], disponible en: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf) [Consultado el día 09 de junio de 2015]
- Gobierno de la República., (2013) *Reforma educativa*, México, [En línea], disponible en: [http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/04/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_EDUCATIVA.pdf](http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf) [Consultado el día 17 de septiembre de 2015]
- Gobierno Federal., *Alianza por la calidad de la Educación*, México, [En línea], disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/pec/pdf/dprograma/ACE2013.pdf> [Consultado el día 16 de septiembre de 2015]

- Guerrero Amparán., Juan Pablo., (2000) *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, [En línea], disponible en: [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.culturadelalegalidad.org.mx%2Frecursos%2FContenidos%2FServicioPblicoYAdministracinPblica%2Fdocumentos%2FConsideraciones%2520sobre%2520la%2520instauracion%2520del%2520Servicio%2520Civil%2520en%2520Mexico%2520-%2520CIDE%25202000.pdf&ei=6oWcVYiLE4mDyQSKyJawBg&usq=AFQjCNGOuwdmBlq2Vnun3iwjG4H5mez63A&sig2=x7io\\_xCJhOF9N01qquxHzA](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.culturadelalegalidad.org.mx%2Frecursos%2FContenidos%2FServicioPblicoYAdministracinPblica%2Fdocumentos%2FConsideraciones%2520sobre%2520la%2520instauracion%2520del%2520Servicio%2520Civil%2520en%2520Mexico%2520-%2520CIDE%25202000.pdf&ei=6oWcVYiLE4mDyQSKyJawBg&usq=AFQjCNGOuwdmBlq2Vnun3iwjG4H5mez63A&sig2=x7io_xCJhOF9N01qquxHzA) [Consultado el día 09 de junio de 2015]
- Guerrero, Omar., (2000) *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, [En línea], disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=QK79r\\_mPPG8C&pg=PA2&dq=bonnin+administraci%C3%B3n+p%C3%BAblica&hl=es&sa=X&ei=vZ1SVeHUB5OlyASlg4HICQ&ved=0CCYQ6AEwAg#v=onepage&q=bonnin%20administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=QK79r_mPPG8C&pg=PA2&dq=bonnin+administraci%C3%B3n+p%C3%BAblica&hl=es&sa=X&ei=vZ1SVeHUB5OlyASlg4HICQ&ved=0CCYQ6AEwAg#v=onepage&q=bonnin%20administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica&f=false) [Consultado el día 14 de mayo de 2015]
- INE. Instituto Nacional Electoral., (2015) Acerca del INE, [En línea], disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que\\_es/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/) [Consultado el día 30 de julio de 2015]
- López, Andrea., (2003) *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, [En línea], disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngp\\_final.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngp_final.PDF) [Consultado el día 13 de noviembre de 2015]
- Martínez Puón, Rafael., (2003) *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, [En línea], disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20PROFESIONALIZACION%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20EN%20MEXICO.pdf> [Consultado el día 13 de noviembre de 2015]
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2009) *Política de Educación y Formación: Los docentes son importantes: atraer,*

*formar y conservar a los docentes eficientes*, [En línea], disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=LfHVAgAAQBAJ&pg=PA29&dq=definicion+de+personal+docente&hl=es&sa=X&ved=0CCMQ6AEwAWoVChMIqbO9\\_oKlxwIVBEySCh1YmQBS#v=onepage&q=definicion%20de%20personal%20docente&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=LfHVAgAAQBAJ&pg=PA29&dq=definicion+de+personal+docente&hl=es&sa=X&ved=0CCMQ6AEwAWoVChMIqbO9_oKlxwIVBEySCh1YmQBS#v=onepage&q=definicion%20de%20personal%20docente&f=false) [Consultado el día 12 de agosto de 2015]

- Pardo, María del Carmen., (2010) *La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio.*, México, Colegio del México, [En línea], disponible en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/IR8TRM8FXG8VS2VNH9S6FPEDIDKLXE.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/IR8TRM8FXG8VS2VNH9S6FPEDIDKLXE.pdf) [Consultado el día 04 de agosto de 2015]
- Saavedra Weise, Agustín., (2013) *Sistemas de Gobierno: Viejas pero vigentes ideas*, [En línea], disponible en: [http://www.agustinsaavedraweise.com/art-2006/sistema\\_de\\_Gobierno.php](http://www.agustinsaavedraweise.com/art-2006/sistema_de_Gobierno.php) [Consultado el día 11 de mayo de 2015]
- Sánchez González, José Juan., (2001) *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, [En línea], disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=UAg\\_mQVucKsC&printsec=frontcover&dq=adminis tracion+publica&hl=es&sa=X&ei=GZFSVf6nl4ezyQSz4oHgCw&ved=0CBsQ6AEwAA#v=onepage&q=adminis tracion%20publica&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=UAg_mQVucKsC&printsec=frontcover&dq=adminis tracion+publica&hl=es&sa=X&ei=GZFSVf6nl4ezyQSz4oHgCw&ved=0CBsQ6AEwAA#v=onepage&q=adminis tracion%20publica&f=false) [Consultado el día 12 de mayo de 2015]
- Sánchez González, José Juan., (2009) *El cambio institucional en la reforma y modernización de la Administración Pública mexicana*, [En línea], disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVIII\\_No.I\\_1ersem/03\\_Jos e\\_Juan\\_Sanchez.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.I_1ersem/03_Jos e_Juan_Sanchez.pdf) [Consultado el día 28 de julio de 2015]
- SHCP. *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, [En línea], disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/PolitcasPblicasYGovernabilidad/documentos/Glosario%20de%20Terminos%20Mas%20Usuales%20en%20la%20Adminis tracion%20Publica%20Federal%20-%20SHCP.pdf> [Consultado el día 13 de noviembre de 2015]

- Zapata Novoa, Juan., (2009) *Profesionalización de la Administración Pública en el Estado de Nuevo León*, Fondo editorial de Nuevo León, [En línea], disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=dpPNy\\_SznB8C&pg=PA35&dq=programa+de+modernizaci%C3%B3n.+de+la+administraci%C3%B3n+p%C3%BAblica&hl=es&sa=X&ved=0CCcQ6AEwAmoVChMli7vhlID\\_xglVkBmSCh2B6w6m#v=onepage&q=programa%20de%20modernizaci%C3%B3n.%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=dpPNy_SznB8C&pg=PA35&dq=programa+de+modernizaci%C3%B3n.+de+la+administraci%C3%B3n+p%C3%BAblica&hl=es&sa=X&ved=0CCcQ6AEwAmoVChMli7vhlID_xglVkBmSCh2B6w6m#v=onepage&q=programa%20de%20modernizaci%C3%B3n.%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica&f=false) [Consultado el día 28 de julio de 2015]

### Revistas y Periódicos

- Dussauge Laguna, Mauricio I., (2005) *¿Servicio Civil de Carrera o de Empleo? Una breve discusión conceptual*, Revista Servicio Profesional de Carrera No. 3, México.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., (2012) *Anatomía del servicio civil*, Revista Ciencia Política, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Uvalle Berrones, Ricardo., (1999) *Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano*, Revista de Administración Pública No. 100, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

### Legislación

- CPEUM. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (2015) Cámara de Diputados, [En línea], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [Consultado el día 20 de mayo de 2015]
- LFRASP. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, (2014) Cámara de Diputados, [En línea], disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240\\_140714.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_140714.pdf) [Consultado el día 26 de mayo de 2015]

- LSEM. *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, (2012) Cámara de Diputados, [En línea], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf> [Consultado el día 30 de julio de 2015]
- LSPC. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, (2003) Cámara de Diputados, [En línea], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf> [Consultado el día 04 de agosto de 2015]
- LGE. *Ley General de Educación*, (2015) Diario Oficial de la Federación, [En línea], disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013) [Consultado el día 11 de agosto de 2015]
- LGSPD. *Ley General del Servicio Profesional Docente*, (2013) Diario Oficial de la Federación, [En línea], disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013) [Consultado el día 19 de septiembre de 2015]
- RSPC. *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrea en la Administración Pública Federal*, (2007) Diario Oficial de la Federación, [En línea], disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LSPCAPF.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSPCAPF.pdf) [Consultado el día 19 de julio de 2015]
- ACUERDO. *Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*, (1994) Diario Oficial de la Federación, [En línea], disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4761999&fecha=11/11/1994](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4761999&fecha=11/11/1994) [Consultado el día 30 de julio de 2015]
- ACUERDO. *Acuerdo de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía por el que se expide el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, (2010) [Consultado el día 21 de noviembre de 2015]

- NSPC. *Normas para regular la operación del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, (2011) Diario Oficial de la Federación, [Consultado el día 21 de noviembre de 2015]
- ESPC. *Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, (2009) Diario Oficial de la Federación, [Consultado el día 21 de noviembre de 2015]
- ESPE. *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, (2009) Instituto Nacional Electoral, [En línea], disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Servicio\\_Profesional\\_Electoral/#estatuto](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Servicio_Profesional_Electoral/#estatuto) [Consultado el día 30 de julio de 2015]
- PROMAP. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, (1995) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, [En línea], disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/15.htm?s=iste> [Consultado el día 28 de julio de 2015]
- ANMEB. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, (1992) Secretaría de Educación Pública, México, [En línea], disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf> [Consultado el día 16 de agosto de 2015]
- Peña Nieto, Enrique., *Iniciativa de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (2012) México, [En línea], disponible en: [file:///C:/Users/Adriana/Downloads/Reforma-Educativa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Adriana/Downloads/Reforma-Educativa%20(1).pdf) [Consultado el día 17 de septiembre de 2015]
- Programa. *Programa de Promoción en la Función por Incentivos en Educación en Educación Básica*, (2015) Secretaría de Educación Pública, [En línea], disponible en: [https://www.sep.gob.mx/work/appsite/VBReglamento\\_final\\_2015.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/appsite/VBReglamento_final_2015.pdf) [Consultado el día 20 de septiembre de 2015]