

72



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

T E S I S I N A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACION PÚBLICA**
(ESPECIALIDAD: **ADMINISTRACION
P U B L I C A**)
P R E S E N T A :
DAVID MORALES ALVARADO



MEXICO, D. F.

AGOSTO 2001

295462



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción	Pág. 1
Primer Apartado	
La Administración Pública en la Profesionalización del Servidor Público, Conceptualización y Antecedentes.	
1.1 Concepto de Administración Pública	3
1.2 Hacia una Administración Pública competente.	4
1.3 La Administración de Calidad	6
1.4 El Servicio Civil de Carrera	8
1.4.1 Definición	8
1.4.2 Objetivo	9
1.4.3 Elementos del Servicio Civil de Carrera	10
1.4.4 Historia del Servicio Civil de Carrera en México	11
1.4.4.1 México Virreinal	11
1.4.4.2 México Independiente	12
1.4.4.3 La Escuela de Administración Pública	17
Segundo Apartado	
Legislación, Reglamentos, Estatutos y Acuerdos sobre el Servicio Civil de Carrera en México.	
2.1 Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil (2 de abril de 1934)	21
2.2 Estatuto de los Trabajadores de la Unión (Decreto del día 5 de diciembre de 1938)	28
2.3 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (17 de abril de 1941)	30
2.4 Marco Constitucional	33
2.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (28 de diciembre de 1963)	34
2.5.1 El Escalafón	36
2.5.2 La Comisión Mixta de Escalafón	37
2.6 Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (29 de junio de 1983)	38
2.7 Ley de Premios, Estímulos y Recompensas	40
2.8 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000	41
2.9 Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	44
Tercer Apartado	
El Servicio Civil de Carrera comparado con otros países y su implantación en México.	
3.1 Alemania	48
3.2 España	51
3.3 Francia	54
3.4 El Servicio Exterior Mexicano	57
3.5 Servicio Profesional Electoral	58
3.6 Servicio Profesional Agrario	61
3.7 Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación	64
3.8 Carrera del Magisterio	65
Conclusiones	68
Bibliografía	71

Introducción

El desarrollo del presente trabajo tiene como finalidad aportar algunas ideas que permitan el enriquecimiento de las relaciones entre la Administración Pública y su personal, la profesionalización del mismo, su imagen, la calidad en el servicio, la estabilidad del cargo, remuneración adecuada y reconocimiento del mérito para que ofrezca la prestación de un servicio eficiente, eficaz, congruente, honrado y con resultados de calidad en tiempo. Dando inicio a un desarrollo institucional que implique a los servidores públicos y a las organizaciones y una continuidad a los programas prioritarios, llevando a cabo una transformación de las instituciones al ritmo de los cambios sociales. La profesionalización del servidor público es indispensable para que la administración Pública alcance un desarrollo institucional y sea más efectiva ante una sociedad más exigente y que requiere de resultados concretos y que es la que evalúa las acciones públicas. Se necesita que el servicio público en México ingrese a esta etapa inherente a la existencia de un buen gobierno competente y equitativo que no solamente deba impulsar la economía de mercado, la democratización del poder y la mejor regulación de la vida pública, sino para asegurar de manera justa el mejoramiento de la calidad de vida. El servidor público debe ser creativo y modernizarse dentro de la transformación que vive el Estado.

La nueva relación debe acabar con el improvisamiento del personal que sin tener los conocimientos necesarios del puesto los ocupen. Esto ha llevado dentro del personal de la Administración Pública Mexicana a que exista la baja productividad, la falta de capacitación, selección y perfil del puesto mal elaborado, estos entre otros males.

La situación por la que atraviesan los servidores públicos y el proceso de modernización del propio Estado, crea la necesidad de establecer los elementos necesarios para la implantación de un servicio civil de carrera que sea de carácter público y de observancia general para todas las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal. Eliminando todos los esfuerzos que se han logrado en forma individual y aplicados en la misma forma, para que estos nuevos esfuerzos sirvan como elementos para al creación de una nueva Ley o Estatuto del servicio civil de carrera que le ofrezca al trabajador una estabilidad en el cargo y una mejor remuneración que es la esencia principal de motivación para la creatividad y

mérito personal y procurando acabar con la corrupción que principalmente es un vicio de falta de educación.

En el presente trabajo se da conocer que es el servicio civil de carrera, objetivos, alcance, sus limitaciones, la gran diferenciación entre trabajador de confianza y de base. Los antecedentes históricos del mismo en México, los diferentes acuerdos, estatutos y programas creados para normar al personal público. Los cuales han alcanzado propuestas muy interesantes, sin embargo han sido en forma aislada y lejos de lograr su implantación en el ámbito nacional.

Además la forma en que se aplica en otros países como Alemania, Francia, Italia y España en comparación con México y la forma en que ha sido desarrollado en algunas Dependencias de nuestro país, esto con el objeto que el estudioso del tema cuente con elementos para crear sus propios principios y criterios para la aplicación e implantación del servicio civil de carrera.

Primer Apartado

La Administración Pública en la Profesionalización del Servidor Público, Conceptualización y Antecedentes.

1.1- Concepto de Administración Pública

Ha sido definida por algunos autores como:

“El conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder”.¹

“Es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios; Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, dan un contenido político y administrativo al Estado político para la diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases”.²

“Es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado (...) en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos”.³

De acuerdo con las definiciones anteriores de Administración Pública se puede decir que es el conjunto de Dependencias, Entidades, Fideicomisos, Órganos Desconcentrados,

¹ Sánchez González, José Juan, “Administración Pública y Reforma del Estado”, Instituto Nacional de Administración Pública, Méx. 1998, Pág. 34.

² Uvalle Berrones, Ricardo, “El Gobierno en acción”; Fondo de Cultura Económica, Méx. 1984, Pág. 10.

³ Guerrero Orozco, Omar, “La Administración Pública en el Estado capitalista”, Fontamara, España. 1981, Pág. 73.

Organismos Descentralizados, Empresas de participación estatal, que es la parte ejecutora del Gobierno a través de la cual se materializan las Políticas del Estado. Es decir, es la parte activa del Estado, diferenciando su concepto de la acción del Gobierno que es la parte pasiva. Teniendo como finalidad el dar solución a los compromisos y exigencias adquiridos ante una sociedad dinámica y compleja, resolviendo los difíciles obstáculos generados entre las Instituciones del Estado y Sociedad Civil.

1.2 Hacia una Administración Pública competente.

Dentro de la actividad de la administración pública de dar solución a las necesidades y demandas de la sociedad; esta ha sido cada día más deficiente, el cambio de funcionarios en cada administración lleva consigo el cambio de planes y programas en detrimento nacional, el personalismo y la politización, han llevado a cabo la creación de intereses que se oponen a los cambios en beneficio de la sociedad, ya que éstos afectan los privilegios e intereses de algunas personas o grupos.

Esta es una de las explicaciones del porque algunos de los programas prioritarios han venido sustituyéndose en cada administración, los unos a otros, sin dar una continuidad sostenida sino, por el contrario sometida a grandes altibajos y sin responder a una línea u horizonte previamente trazado.

La politización de los puestos ha llevado a la Administración Pública Mexicana al crecimiento de personal que debe fidelidad a un grupo político que con la finalidad de conservar sus privilegios y poder ante sus adversarios ha creando más puestos en beneficio particular y no ante las necesidades de la sociedad. Lo que ha dado dos factores relevantes que son la concesión del empleo y la manipulación política de los empleados públicos; dando como resultado que la burocracia haya tenido un gran crecimiento y funcione como mecanismo de circulación de las élites gobernantes, lo cual ha llevado consigo ineficiencia, desperdicio de recursos humanos, discrecionalidad patrimonial, y enriquecimiento personal. Por ello la burocracia ha sido hasta el momento un escenario de lucha política entre distintos grupos.

Los sindicatos han sometido al colectivo burocrático a una rígida disciplina de tal forma que pueden presentarse ante los altos funcionarios como un frente unido en las negociaciones, resultando normalmente en que sea el poder y no el mérito y la capacidad, quién decide a quien corresponde determinado puesto, resolviendo los problemas de personal en terrenos ajenos a la propia administración y sea presa de los sindicatos y del favoritismo político.

Lo anterior, lleva consigo a un nuevo planteamiento sobre la relación del personal público y la Administración Pública, teniendo como finalidad el perfeccionamiento y modernización de su personal, ante una sociedad más exigente, para que esta le brinde un servicio de calidad a los usuarios a partir del mejoramiento de su personal. Esta nueva relación debe ser imparcial e institucional.

Se requiere la implantación de un servicio civil de carrera que brinde a la ciudadanía un servicio eficiente, eficaz, congruente, honrado y con resultados de calidad en tiempo y que el servidor público independientemente de sus preferencias políticas de un trato imparcial a los ciudadanos de forma objetiva y respete los mandatos de la sociedad. Una administración que se ajuste a los principios básicos del modelo burocrático de estabilidad, rendimiento y creatividad.

Que la contratación sea transparente y no un obstáculo en la búsqueda de empleados adecuados, que exista la promoción a ocupar un puesto con base en el rendimiento para tratar de conservar la creatividad en la burocracia. Evitar despidos masivos que recaigan en los empleados capaces, que los expertos no sean sustituidos por gente sin experiencia, sin conocimientos en el campo específico.

Ante una sociedad exigente se requiere un Gobierno moderno que el personal sea el adecuado, se sienta inspirado por el cumplimiento de objetivos, cambio de costumbres de trabajo, que exista la creatividad, y la mentalidad de cambio.

1.3 La Administración de Calidad

Los Estados Unidos han adoptado un programa de administración de calidad, el cual consiste en:

1. Reducir el papeleo y trámites innecesarios, hacer que los empleados rindan cuentas por resultados y no por seguir reglas, liberar a las organizaciones de sistemas de control innecesarios.
2. Descentralizar autoridad, lo que lleva a dar poder a los empleados para que tomen decisiones, sobre todo aquellos que están de cara al público, así como insistir en la formación de los mismos y en la búsqueda de su cooperación.
3. Trabajar mejor y a menor costo para ello es preciso encontrar vías que eliminen lo obsoleto, las duplicaciones y los privilegios, invertir en tecnología y buscar vías para mejorar la productividad.
4. Busca la satisfacción del usuario para esto hay que escucharlo a través de muy diversos métodos y una vez escuchado, hay que reestructurar los servicios en función de las necesidades expresadas. Introduciendo dinámicas de mercado como la competitividad interna y la posibilidad de elección del usuario para crear incentivos que obliguen a los empleados a ponerlo en primer lugar.⁴

Creando en sus trabajadores los efectos de cambio en la cultura de la organización, más poder al empleado para la toma de decisiones, preguntar al usuario y en función de sus necesidades reestructurar los procesos y dar al usuario la posibilidad de elegir.

⁴ Bañón, Rafael y Camillo, Ernesto, "La nueva Administración Pública", Alianza Editorial, S.A., Madrid 1997, Págs. 92 y 93.

Esta forma ha sido adoptada para legitimar su Administración Pública, La cual la ha sido clasificada en:

La legitimidad institucional y la legitimidad por rendimiento.⁵

- La legitimidad institucional, se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho.
- La legitimidad por rendimientos, se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados.

La legitimidad institucional de la administración y la legalidad por rendimientos entroncan, respectivamente, con las dimensiones de la legitimidad y eficacia del sistema político.

Desde los años ochenta su modelo Administrativo se ha influenciado con el empresarial, considerando los siguientes parámetros:

- Creer profundamente en el gobierno
- Una sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un Gobierno eficaz.
- El problema no reside en la gente que trabaja en el Gobierno; el problema reside en los sistemas en los cuales trabaja, se ven atrapados en un sistema arcaico que frustra su creatividad y absorbe su energía.
- Ni el liberalismo tradicional, ni el conservadurismo tradicional tienen mucho que decir respecto de los problemas con que se enfrenta. No resuelve sus problemas gastando más o menos.⁶

En el caso de México, la calidad en la Administración ha sido muy cuestionada y su imagen ha dejado mucho que desear, por lo que actualmente surge la necesidad de

⁵ Ibid Pág. 60.

⁶ Osborne, David y Gaebler, Ted, "La Reinención del Gobierno", Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, 1992, Págs. 18 y 19.

implantar el servicio civil de carrera, para satisfacer a una sociedad más exigente y dar una continuidad a los programas prioritarios de la Administración Pública.

1.4- El Servicio Civil de Carrera

1.4.1- Definición

El Servicio Civil de Carrera ha sido definido como:

"Un conjunto de normas legales, políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública".⁷

"Es aquel que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considera la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública".⁸

"Es la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente; con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una autentica carrera como servidores públicos".⁹

"Este sistema descansa en el hecho de que cuando un funcionario es seleccionado e ingresa en la administración obtiene algo más que la titularidad de un puesto concreto de trabajo. Por el simple hecho del ingreso inicia una vida profesional en la que tiene derecho, mediante procedimientos más o menos reglados o discrecionales - según el país de que se trate - a cambiar de puesto, a desempeñar puestos de más responsabilidad, a adquirir categorías superiores a la inicial, a incrementar su remuneración, etc. En definitiva, a

⁷ Duatt Krauss, Miguel, "La Administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico, Ediciones INAP, Méx. 1972; Pág. 66.

⁸ Quiroga Leos, Gustavo, "El Servicio Civil de Carrera", Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal N° 14 - 15, Ediciones INAP, Méx. 1984, Pág. 106.

⁹ Guerrero Virgen, Rosa María, "El Servicio Civil en el Gobierno Federal". Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal N° 14 - 15, Ediciones INAP. Méx. 1984, Pág. 24.

promoverse dentro de su estructura jerarquizada en la que tiene derecho a permanecer hasta alcanzar la edad reglamentaria para retirarse del servicio activo".¹⁰

Un sistema que da inicio cuando un aspirante es seleccionado e ingresa a la Administración Pública obteniendo la titularidad de un puesto de trabajo e iniciando una vida profesional en la que cuenta con derechos y garantías, conservando una estabilidad en su cargo asignado ante los cambios políticos y teniendo la posibilidad a cambiar de puesto o de acceder a desempeñar un cargo de mayor responsabilidad adquiriendo una categoría superior a la inicial y tiene como base al mérito desarrollado mediante el escalafón y se obliga a cumplir con una serie de responsabilidades, a capacitarse y desarrollarse dentro de la esfera de trabajo encomendado y permanecer en el hasta alcanzar la edad reglamentaria para retirarse del servicio activo. Sus características esenciales son: el mérito, la estabilidad, el escalafón, y la remuneración.

El funcionario público o servidor público, esta normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de Derecho público o mediante disposiciones equivalentes, quién asume actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. Asimismo, su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; en donde dicha carrera exige su profesionalización; y esta misma depende de la formación y el perfeccionamiento continuo.

La implantación del servicio civil debe brindar a la sociedad la prestación de un servicio eficiente, eficaz, congruente y honesto con el fin de que los resultados sean con calidad, en cantidad requerida y en tiempo oportuno. El servidor público no deja de ser una persona con preferencias políticas, pero sus servicios deben ser sin ningún tipo de discriminación (imparciales) ante los usuarios.

1.4.2- Objetivo

Seleccionar al mejor aspirante para ocupar un cargo público y lo realice lo más eficiente que sea posible; desarrollando todas sus aptitudes y conocimientos con la oportunidad de subir a otro nivel jerárquico de mayor responsabilidad y mejor remunerado.

¹⁰ Haro Belchez, Guillermo Javier, "La función Pública en el Proceso de Modernización Nacional" Instituto Administración Pública del Estado de México, Méx. 1991, Pág. 96.

Las plazas sean ocupadas por empleados de la misma dependencia o entidad.

El menor costo para la dependencia o entidad a la que se preste el servicio.

Se cuente con una estabilidad y seguridad en el trabajo, la cual estará condicionada al mérito en el mismo.

El trabajador tenga la oportunidad de capacitarse en la misma rama de actividades en la que se desarrolle.

Los servicios ofrecidos a la ciudadanía sean más eficientes y los trámites administrativos sean más rápidos y sencillos.

El cumplimiento del deber; la creatividad y habilidad sirvan para engrandecer el cargo asignado.

Se brinden las mismas oportunidades a todos para aspirar a desempeñar un cargo.

Sea el instrumento para que las personas puedan ingresar a la Administración Pública de acuerdo a sus conocimientos y aptitudes.

Ofrezca una mejor remuneración al trabajador y logre obtener la titularidad de un cargo público.

1.4.3- Elementos del Servicio Civil de Carrera

Los elementos básicos del Servicio Civil de Carrera son:

- La existencia de una Ley, Estatuto o Acuerdo que regule al personal, y
- Una institución, Dependencia u Organismo que aplique dicho ordenamiento.

El primero debe de establecer un sistema de mérito, capacitación, calidad en el servicio y estabilidad en general para los aspirantes. El segundo un Órgano de regulación y aplicación de la Ley, Estatuto o Acuerdo.

1.4.4 Historia del Servicio Civil de Carrera en México

1.4.4.1 México Virreinal

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las labores administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con el nacimiento de la Cámara del Virreinato de la Nueva España. Una década antes se había comenzado a preparar el terreno tanto para el establecimiento de la Secretaría, como para la introducción del principio del mérito para el ingreso al servicio público.¹¹

La reforma borbónica en la Nueva España, encabezada por José de Gálvez, generó una profunda transformación del Virreinato. Multiplicando el número de instituciones y por consiguiente incrementando el número de servidores públicos, demandando que en el carácter de sus cargos estuviera fundado en la permanencia, la aptitud y el rendimiento

La reforma borbónica incluyó la carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación del jefe superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores, con el objeto de tener pleno conocimiento de quienes eran sus colaboradores.

Cabe señalar que la titularidad de la Secretaría era vitalicia y las altas promociones estaban abiertas a traslados a otras Dependencias del Gobierno Virreinal, considerando para ello la antigüedad y el mérito. Dentro de esta reforma ya se había implantado el sistema de jubilación con el goce de un salario que cubría todas las necesidades.

De tal modo, la reforma borbónica desarrolló los elementos básicos de la carrera administrativa en la Nueva España, siendo estos: estabilidad, mérito, salarios fijos, procedimientos de promoción y un Montepío que sirvieron de sustento a la burocracia virreinal. Sin embargo, persistió la discrecionalidad del Virrey, que podía disponer cambios.

¹¹ Guerrero Orozco, Omar, "El Funcionario, El Diplomático y el Juez", Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, Pág. 433.

De igual forma la carrera administrativa no se restringió a quienes se desempeñaban en las oficinas centrales del virreinato. En 1768, también fue implementado para los intendentes, cuando José de Gálvez y el Virrey Marqués de Croix diseñaron el Plan de Intendencias en el que destacaba, entre sus prevenciones, la propuesta de los candidatos más apropiados con fundamento en el mérito.¹²

El intendente, en la Nueva España, asumió puramente la noción de funcionario de policía ya que se le encomendó el nombramiento de ingenieros para formar planos topográficos e hidrográficos de su provincia e informar sobre la situación de tierras, aguas, bosques, flora, fauna y minerales. Asimismo, debían preparar datos sobre industria, comercio, acequias, molinos, caminos y puentes, así como de los puertos útiles para el fomento del comercio.

El nombramiento de intendente significaba una cuidadosa selección de calificación de méritos, que antes de llegar a la real aprobación era sometida a minuciosas revisiones de los antecedentes de los candidatos por el Consejo de Indias, con base en las listas preparadas desde la Secretaría de Indias.

Al comenzar la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado una administración gubernamental madura, integrada por Organos e Instituciones públicas, planteles educativos, cultura y arte, teniendo hasta esos momentos el nivel más alto de crecimiento en el servicio público (1765 a 1805), año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal por motivo de la decadencia española que se generalizaba, así bien, la burocracia borbónica alcanzó la alta madurez y el máximo grado de desarrollo. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España había concluido la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio público que había cubierto más de medio siglo.

1.4.4.2 México Independiente

En 1824, el México Republicano, impulsado por principios y valores políticos provenientes de ideas liberales, impuso criterios al servicio público hasta entonces

¹² Ibid Pág. 441.

desconocidos. Uno de ellos, que ha tenido cierto efecto regresivo en la historia de la administración pública mexicana, fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo. En ese mismo año, recién establecida la República Federal, el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma; los estados. Bajo esta nueva configuración gubernativa, las entidades federativas estarían en condición de designar a nuevos servidores públicos que no gozarán de propiedad de empleo.

Hacia 1829, prosiguió de lleno la estrategia de desmembramiento de la carrera administrativa, en uno de los ámbitos donde estaba más arraigada: el sector hacendario, iniciándose el recurso conocido como de cesantía. El gobierno Federal dispuso que los servidores públicos de los estados fueran declarados cesantes por la Federación. En dicho supuesto, la Federación volvería a emplear con preferencia a otras personas que formarían parte del servicio público, es decir, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.¹³

Por lo anterior, en 1837, el problema de los cesantes había alcanzado niveles alarmantes para los servidores públicos que sufrían esa condición. Para entonces, la desocupación también se había hecho efectiva para quienes habían gozado de estabilidad laboral por detentar los cargos en propiedad, en virtud de que en 1833, se autorizó al Presidente de la República para remover libremente a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza.

En 1848 Manuel Payno, Secretario de Hacienda, propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de forma definitiva el problema de los cesantes. Para entonces el favoritismo y las clientelas se habían apoderado de las oficinas públicas, estaba suprimido el sistema de méritos como procedimiento de ingreso al servicio y fue fracturada la escala para los ascensos. Asimismo, diversos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era de antaño un patrimonio de los servidores públicos.

¹³ Ibid Pág. 445

Dentro del proceso de supresión de la carrera administrativa, en 1852 se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Complementariamente se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieron el carácter de amovibles, toda vez que sé exento a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros. Poco después, se ordenó que la persona que gozará de dos o más sueldos permaneciera sólo con el que era mayor.

Dentro de la Ley de Presupuestos, en 1855, se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolas en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida, los empleados terminaron por perder la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, salarios y pensión para viudas y huérfanos;¹⁴ también, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas en virtud de que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública.

El proceso de extinción de la carrera administrativa fue el siguiente: se comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente se decretó la amovilidad. El resultado fue que en poco más de 30 años se suprimó una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor para un país.¹⁵

En el año de 1887, todavía se sufría los efectos de la desaparición de la carrera administrativa: las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos por favoritismo y para suplir las deficiencias se habían convertido en planteles de instrucción.

En el año de 1911, fue elaborado el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, que intentó asegurar derechos y estabilidad a los burócratas; no obstante, las turbulencias revolucionarias del momento impidieron que fuese aprobado.¹⁶ Lo anterior, en virtud de las características que prevalecieron durante la larga dictadura de Porfirio

¹⁴ *Ibid* Pág. 449

¹⁵ *Ibid* Pág. 451

¹⁶ Haro Bélchez, Guillermo, "Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas" Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, Pág. 46.

Díaz que motivaron el movimiento revolucionario popular que se prolongó a lo largo de siete años (1910-1917).

El 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza promulgó la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se constituyó como una de las más avanzadas en aquel tiempo al integrar dentro de sí los ideales revolucionarios, elevándolos a la categoría de normas constitucionales bajo la denominación de garantías sociales, consagradas fundamentalmente en los artículos 27 y 123.

La Constitución de 1917, en su texto original, no consideró la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, aún más, el referido artículo 123 establecía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados podían estatuir en materia de trabajo. Posteriormente, en virtud de la reforma del artículo 73 fracción X constitucional, así como la del propio 123, se reservó al Congreso de la Unión la legislación sobre materia del trabajo en general.¹⁷

La Ley Federal del Trabajo no incluyó a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, ya que estableció que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del Servicio Civil.

Posteriormente, entre 1920 y 1934, se desarrollaron un conjunto de acciones e instituciones favorables al desarrollo de la carrera administrativa. Por un lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría dieron pasos muy significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores, toda vez que en el seno de la primera, el servicio exterior alcanzó el máximo nivel de profesionalización. Por el otro lado, los propios servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el objetivo común de demandar al gobierno la institución del servicio civil. Al mismo tiempo, grupos

¹⁷ Ibid Pág. 47.

profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el gobierno, principalmente los contadores fiscales, establecieron la Escuela de Administración Pública.

Un precedente del sindicalismo en el sector burocrático, se encuentra en el movimiento de servidores públicos del gobierno federal que dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), la cual era encabezada por el Presidente de la República, Alvaro Obregón.

Por lo que hace a la seguridad social para los servidores públicos en agosto de 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito esencial integrar un sistema de seguridad social.

Continuó la evolución de las normas reguladoras de la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores hasta llegar a la expedición por parte del Presidente Lázaro Cárdenas del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, que significó el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia. En dicho ordenamiento se estableció la distinción hasta hoy vigente entre trabajadores de confianza y trabajadores de base, así como las normas sobre el Tribunal y las Juntas de Arbitraje competentes para resolver los conflictos de los trabajadores al servicio del Estado.

Posteriormente, al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) mediante ley expedida en diciembre de 1959, se incrementaron notablemente los derechos de seguridad social de los servidores públicos.

Finalmente, todo este proceso culminó con la adición al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un apartado B con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública.¹⁸ Cabe señalar que en su fracción séptima establece la forma de la designación del personal, la cual se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública y la fracción octava del derecho al

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, 5 de diciembre de 1960, Reformas y Adiciones al Artículo 123.

escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

1.4.4.3 La Escuela de Administración Pública

La Escuela de Administración Pública, surge en el año de 1922, con el propósito de corregir el sistema de aprendizaje dentro de las oficinas públicas y teniendo como objetivo el brindar al empleado público la oportunidad de obtener mayores conocimientos dentro de su área de trabajo, educando e instruyendo al trabajador y permitiéndole capacitarse dentro de sus horas de trabajo, para después incorporarse en un período corto a sus labores con una mejor preparación, siendo más eficiente en el desarrollo de sus funciones; y abriendo la posibilidad de ocupar un cargo superior.

La Escuela de Administración Pública dio inicio con los cursos de contabilidad fiscal, agrupando a un contingente de 700 alumnos aumentando en los dos siguientes años a 800 con resultados altamente satisfactorios; su programa de acción era el siguiente:

- Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se daban en la Escuela de Administración Pública, con el objeto que el Gobierno pudiera obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se aplicará en la práctica con un corto número de empleados eficientes se produciría una mejor labor que la que desempeñaban numerosos improvisados sin conocimientos especiales y gestionando ante el gobierno la buena retribución de sus servidores que demostraban la más completa eficiencia.
- Elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo en base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la Administración Pública y por consiguiente, para el progreso de la Nación.

- Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela de Administración Pública como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarcarán las distintas ramas de la ciencia administrativa, a fin de que el Gobierno contare con elementos útiles en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo.
- Influir para que tanto los poderes federales como los de los estados y municipios prefieran en igualdad de circunstancias a los elementos procedentes de la Escuela de Administración Pública, ya fuera para ocupar puestos o para obtener ascensos, concediendo además, todos los estímulos posibles, como el eximir de exámenes de admisión a los alumnos de la Escuela cuando se trataba de obtener algún empleo que requería de examen, siempre y cuando acreditarán tener los conocimientos necesarios, con los certificados de estudios correspondientes expedidos por el mismo plantel, y que sean llamados a ocupar vacantes y a desempeñar comisiones para utilizar sus servicios en la forma más prudente.
- Trabajar por el progreso de la Escuela de Administración Pública, procurando que todos los alumnos fueran constantes en su asistencia y empeñosos en sus estudios, y gestionando que el gobierno proporcionará el mayor número de elementos que fuera posible para el desarrollo de los programas de estudios; se estableciera una biblioteca con obras de la ciencia administrativa y en la que se contuviera todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia; se facilitará a los alumnos los medios de práctica indispensables y se les permitiera el acceso a las oficinas correspondientes para el éxito de la misma práctica.¹⁹

Los programas de estudio con los que se dio inicio fueron: Contabilidad, Timbre, Aduanas, Direcciones Generales, Ramo Civil, Ramo Militar, Inspección, Archivo y Correspondencia Oficial, Cálculo y Nociones de álgebra y taquimecanografía. En el año de 1924 el Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial de la Secretaría de

¹⁹ Centurión, Manuel, "Revista de Administración Pública número 57/58, enero-junio", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984, Pág. 248-249.

Educación Pública, decido crear un programa más amplio, con características más definidas, en virtud del deseo de capacitarse de los empleados públicos, dando origen a la carrera de Contador Público Fiscal con una duración de cuatro años.

Los objetivos planteados por la Escuela de Administración Pública; en su mayoría fueron alcanzados, pero el problema sustancial que presento fue el económico por lo cual paso a depender del Departamento de Contraloría en el año de 1925; y para el año de 1926 paso a depender tanto en lo económico y técnico de la Universidad Nacional.

El gran prestigio que alcanzo la Escuela de Administración Pública; en el año de 1927 dio pauta a la solicitud de la Secretaría de Guerra de organizar un curso especial de archivonomía y biblioteconomía para militares.

Una de las propuestas de esta Institución era que el Gobierno Federal, dictará un acuerdo especial para todas las Dependencias en el sentido de estimular a sus empleados para asistir y capacitarse en las ciencias administrativas; asimismo que todo empleado que acreditará determinadas asignaturas ya no tuviera la obligación de presentar examen de ascenso dándole preferencia.

La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México de fecha 2 de julio de 1929, artículo transitorio 1, fracción "c" dice a la letra "La Facultad de Comercio y Administración, estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administración, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que se refiere a las carreras de Contador de Comercio y Contador Público y Auditor, y por la Escuela de Administración Pública".²⁰

Así es como se tiene conocimiento de la desaparición de la Escuela de Administración Pública dejando de formar administradores públicos para formar administradores privados, impidiendo al Estado que siguiera contando con especialistas en las necesidades de la Administración Pública.

²⁰ Ibid Pág. 259.

El objetivo de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles. La Contraloría General, en colaboración con la Secretaría de Educación Pública, patrocinaron la creación y desarrollo de dicha Escuela cuyo perfil curricular correspondía principalmente a muchas de las tareas que se ejercitaban dentro de la Administración Pública, posteriormente lograron su incorporación a la Universidad Nacional Autónoma de México.

En este primer apartado se define el concepto de Administración Pública y del Servicio Civil de Carrera, las funciones de la Administración Pública y las causas que han ocasionado que ésta presente deficiencias. La necesidad de implantar un servicio civil de carrera que preste un servicio de calidad, oportuno, eficiente e imparcial a la sociedad y le permita al trabajador una estabilidad en el puesto, honradez, el desarrollo de sus capacidades y creatividad, el cumplimiento de sus obligaciones.

Los antecedentes históricos de las relaciones entre la Administración Pública Mexicana y su personal, asimismo los esfuerzos que han existido por capacitar al personal como fue la Escuela de Administración Pública.

Segundo Apartado

Legislación, Reglamentos, Estatutos y Acuerdos sobre el Servicio Civil de Carrera en México.

2.1 Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.

(2 de abril de 1934)

Surge este acuerdo como consecuencia de que Ley Federal del Trabajo del año de 1931, No contempló las garantías y obligaciones de los trabajadores al servicio Estado; solamente establece las relaciones entre obrero y patrón; su forma de organización, derechos, obligaciones y sanciones; señala únicamente en su artículo 2º de manera textual "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan"

Por primera vez en la historia de la Administración Pública Mexicana, surge el primer reglamento de organización y funcionamiento para los trabajadores del sector público; clasificando a sus trabajadores en dos formas:

Primero

Los servidores públicos no sujetos al acuerdo eran los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, el Tesorero de la Nación, los funcionarios que por ministerio de la Ley debían sustituir a los anteriores en sus faltas, los Subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos Administrativos, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamentos de cada Dependencia y Jefes de Oficina o Servicio de análoga categoría, los funcionarios y empleados cuya remoción estaba determinada por disposiciones especiales, los empleados que prestaban sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios, las personas que prestaban sus servicios mediante contrato, los Secretarios Particulares, empleados de las Secretarías Particulares, ayudantes, choferes y servidumbre directamente al servicio de los Secretarios y Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores y Jefes de Departamento, así como el personal dedicado a servicios confidenciales.

Segundo

Todos los trabajadores que no estaban considerados dentro de esta primera clasificación estaban sujetos a dicho acuerdo, los cuales tenían la obligación de cumplirlo; así como también tenían todas las garantías y derechos que establecía el acuerdo.²¹

Dentro de este acuerdo se crearon las Comisiones del Servicio Civil, para control y evaluación de todos los integrantes que ingresarán al servicio civil, las comisiones se conformaban de cinco integrantes:

El jefe de la Dependencia, con carácter de Presidente, dos vocales quienes podían ser Directores, Jefes de Departamento, Oficina o Servicio, dos representantes de los empleados; teniendo la opción de designar a un abogado asesor, sin voto en las juntas de la Comisión.

Las Comisiones del Servicio Civil tenían las atribuciones siguientes:

- Colaborar con los jefes superiores de las Dependencias a la que pertenecían en la clasificación de los empleados, señalando los requisitos y condiciones que debían satisfacer.
- Formular de conformidad con lo dispuesto dentro del Acuerdo, las bases para las oposiciones y exámenes que en el mismo se mencionan, bases que tenían por objeto organizar y efectuar los exámenes y oposiciones, mediante las cuales se daba a conocer la idoneidad de quienes aspiraban a ser funcionarios o empleados públicos.
- Hacer los cuestionarios de los exámenes y oposiciones asesorándose de quienes se consideraban competentes y designando a las personas que debían integrar los Jurados Examinadores.
- Cuidar de que se llevarán a cabo del modo más satisfactorio las oposiciones y exámenes, haciendo que se guardarán y archivarán las actas de los mismos.

²¹ Diario Oficial de la Federación del día 12 de abril de 1934, Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, art. 2.

- Proponer al Jefe de la Dependencia de la cual se tratara a aquellas personas que hubieran obtenido las más altas calificaciones en las oposiciones o exámenes para que ocuparan los puestos vacantes que debían cubrirse por ese procedimiento.
- Recabar de quienes correspondía dentro de la Dependencia de su adscripción, el aviso oportuno de las vacantes que se presentaban y de los nombramientos que se expedían de conformidad con este Acuerdo.
- Dar a conocer los cambios de empleo u ocupación, ascensos, separaciones, remociones y renunciaciones del personal que se encontraba presentando sus servicios dentro de la Dependencia de su adscripción, para opinar y en su caso, proponer a las personas que deberían de cubrir los puestos vacantes.
- Presentar un informe anual de sus labores realizadas a los jefes superiores de la respectiva Dependencia, en donde exponían los efectos prácticos del sistema en general y las sugerencias de perfeccionamiento que en concepto de la Comisión se consideraban pertinentes.
- Dar a conocer de las quejas presentadas por el empleado que consideraba violados sus derechos que le concedía el Acuerdo.
- Proponer al Jefe de la Dependencia la expedición de las disposiciones complementarias del Acuerdo.²²

En su artículo 19 establecía los requisitos a cubrir por los aspirantes: ser mexicano mayor de dieciséis años y menor de cincuenta y cinco, tener los conocimientos o prácticos necesarias para desempeñar el puesto del que se tratará. Otorga a la Comisión del Servicio Civil, la facultad de revisar Títulos, Certificados, exposiciones o aplicar exámenes a los solicitantes.

²² Ibid art. 8

Los servidores públicos sujetos al acuerdo estaban divididos en Profesional, Subprofesional, Administrativo, Educacional, Servidumbre y Obrera,²³ de acuerdo a la categoría y función que desempeñaban.

Se establece la forma de cómo cubrir los puestos vacantes, inicialmente se debía de hacer los movimientos de ascenso de acuerdo al escalafón, dando preferencia a los empleados que ya hubieran prestado sus servicios a la Administración Pública y tuvieran los conocimientos necesarios, en caso contrario la vacante era cubierta por un solicitante que determinará la Comisión del Servicio Civil. Por primera ocasión se instaura el escalafón como un derecho del trabajador para ocupar un puesto de mayor nivel que el inicial.

Cuando aprobaba la Comisión del Servicio Civil la designación del aspirante al puesto vacante se otorgaba el nombramiento correspondiente; para el trabajador designado de primer ingreso, no se consideraba dentro de las prestaciones del servicio civil, no estaba obligado a cumplir con las disposiciones señaladas en el presente acuerdo, sino después de seis meses.²⁴

El acuerdo marcaba por vez primera con carácter de obligatorio dos períodos de descanso de diez días cada uno para todos los empleados en general; facultando a la Secretaría de Gobernación para fijar los períodos vacacionales.²⁵

Establece la recompensa o ascenso a los trabajadores que se desempeñen con esmero sus actividades de trabajo.²⁶

Las recompensas eran de tipo honoríficas o pecuniarias.

Las recompensas honoríficas se otorgaban por escrito y se comunicaban al agraciado, haciéndose constar en las mismas, los servicios prestados que motivaban a la recompensa.

²³ Ibid art. 12

²⁴ Ibid art. 22

²⁵ Ibid art. 24

²⁶ Ibid art. 33

Las recompensas pecuniarias se daban a conocer al agraciado por trabajar horas extraordinarias en el despacho de sus labores, siempre y cuando hubiera cumplido debidamente con sus obligaciones. De igual forma se concedían recompensas pecuniarias por el desempeño de trabajos eventuales de difícil ejecución llevados al término en forma satisfactoria, y si a juicio del Jefe superior de la Dependencia constituía un verdadero esfuerzo del empleado con una mayor remuneración.

Los trabajadores que aspiraban ascender por escalafón al existir vacantes disponibles, tenían derecho a participar en los exámenes u oposiciones, siempre y cuando fueran de la plaza inmediata inferior, y de acuerdo al mérito desempeñado, se podía ascender a un trabajador como recompensa al desarrollo de su trabajo.

Dentro del sistema de ascenso no se hace referencia a un programa de capacitación para todos los trabajadores del servicio civil.

Las obligaciones de los empleados considerados dentro del servicio civil eran:

- Cumplir la Constitución Política del País y las Leyes que de ella emanen, así como cuidar dentro de su esfera de acción administrativa porque los demás las cumplan.
- Observar estrictamente los reglamentos interiores de la Oficina en que presten sus servicios, y las demás disposiciones que se dicten en atención al servicio.
- Ejercer las funciones propias de su cargo con toda diligencia y celo, dedicándoles toda la capacidad y actividad que se requería para lograr eficientemente su desempeño.
- Coadyuvar dentro de su esfera de acción a la realización del programa de administración del Gobierno, observando en todos sus actos una absoluta lealtad a éste.
- Guardar el respeto debido a sus jefes, iguales y subordinados.

- Tener con el público la atención y consideración más amplias, dándole todas las facilidades que eran compatibles con las disposiciones dictadas para el despacho de los asuntos.
- Proceder con absoluta discreción en el desempeño de su cargo, guardando la reserva necesaria cuando la índole de la función lo exigía o así lo ordenaban las Leyes y otras disposiciones.

La destitución de los empleados y funcionarios sujetos a este Acuerdo, solamente eran por las siguientes causas:

- Por haber recibido diez notas malas, no compensadas con notas buenas, durante un semestre.
- Por imposición durante el mismo periodo de cinco multas.
- Por faltar injustificadamente durante más de cinco días consecutivos.
- Por obrar habitualmente de modo que perturbe el funcionamiento regular del servicio.
- Por faltas graves a la disciplina.
- Por marcada negligencia en el trabajo.
- Por ebriedad habitual.
- Por recibir dinero o dádivas de los interesados en los negocios que tenían bajo su cuidado o responsabilidad.

- Por gestionar por sí o por interpósita persona, asuntos de la Secretaría o Dependencia en que prestaba sus servicios.
- Por presentar documentos falsos para obtener el empleo, o haber ocultado circunstancias que lo excluyeran del servicio, o haber ejecutado actos ilícitos para el mismo objeto.
- Por ejecutar habitualmente en su vida privada, actos que pudieran poner en peligro los intereses de la Nación confiados a su cuidado tratándose de empleados con manejo de fondos o valores.
- Por faltar a cualquiera de las obligaciones que señalaba el artículo 43.
- Por inhabilitación judicial para desempeñar empleos o cargos públicos.²⁷

Los trabajadores que incurrieran en los casos citados; se les hacía del conocimiento público dentro de todas las Dependencias del Ejecutivo, para que en el tiempo que fijará la Comisión del Servicio Civil, no se proporcionará empleo. Esta era una medida de gran importancia ya que se les boletinaba a todos aquellos trabajadores que causarían problemas.

Sin embargo, el Acuerdo de Organización y funcionamiento del Servicio Civil tuvo una vigencia única de casi ocho meses quedando abrogada.

Este acuerdo reconoce una escala jerárquica basada en los derechos de antigüedad dentro de cada Dependencia, también establece la promoción por méritos y competencias demostradas en exámenes; así como el otorgamiento de garantías y derechos de los trabajadores. Los procedimientos para integrar al personal por selección de acuerdo a la aptitud; implemento ascensos, licencias, vacaciones y otros aspectos, encaminados a

²⁷ Ibid art. 54

mejorar la función pública, sin embargo, hace una diferencia entre el personal público en dos grupos. No establece el derecho de huelga y de sindicalización.

2.2 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

(Decreto del día 5 de Diciembre de 1938)

Sustituye al "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", es de carácter general para las Secretarías de Estado, Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como para el Distrito Federal, Estados y Territorios.

En el se establece la clasificación actual de los trabajadores de base y de confianza; siendo los trabajadores de base los únicos que se regían por este Estatuto, no contemplaba a los trabajadores de confianza, excluye a los miembros del Ejército Nacional, a las policías las consideraba como de confianza, incluyendo a la preventiva, establecía que estas se debían regir por sus propios estatutos. Y sobre los trabajadores que prestaban sus servicios en las empresas petroleras pertenecientes a la Nación, citaba que se sujetarían a las modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos Contratos de Trabajo.²⁸

Permite a los extranjeros sustituir a los trabajadores mexicanos, cuando no existieran técnicos mexicanos que pudieran desempeñar el servicio del que se tratará.²⁹

Establece los requisitos que debía cubrir el trabajador, así como los programas de trabajo, vigencia, cargo encomendado y datos personales que debían cubrir o contener los nombramientos, siendo los siguientes:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del nombrado
- II. El servicio o servicios que debían prestar, determinándose con la mayor precisión posible.
- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, de tiempo fijo o por obra determinada.
- IV. La duración de la jornada de trabajo.

²⁸ Diario Oficial de la Federación 5 de diciembre de 1938, Estatuto de los Poderes de la Unión, art. 5

²⁹ Ibid art. 6

- V. El sueldo, honorarios y asignaciones que había de percibir el trabajador.
- VI. El lugar o lugares en que debía prestar sus servicios.³⁰

Este Estatuto hace una nueva clasificación de los empleados al Servicio de los Poderes de la Unión, diferente a la que establecía el Acuerdo de Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, establece tres categorías:

- a) Trabajadores no calificados
- b) Trabajadores calificados de primera y segunda clase
- c) Trabajadores especializados de primera y segunda clase.³¹

Sobre los ascensos de los trabajadores los Poderes de la Unión debían de preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores sindicalizados respecto de los que no lo estuvieran, los que hubieran prestado satisfactoriamente sus servicios o a los que acreditarán tener mejores derechos conforme al escalafón respectivo, siempre que estuvieran sindicalizados, formándose en cada área de trabajo un escalafón de acuerdo a la antigüedad de cada uno de los empleados que prestarán sus servicios en esa unidad. Tomando muy en cuenta la eficiencia de los trabajadores, su antigüedad y su posición ideológica en los ascensos.

Establece una forma más clara y precisa sobre la promoción por méritos y por su capacidad demostrada en el desarrollo de su trabajo. El personal podía ascender por haber cumplido con los requisitos establecidos y habiendo demostrado su destreza en el desarrollo de su empleo, eran ascendidos por el titular de la unidad y un representante del sindicato.

Desaparecen las Comisiones del Servicio Civil que se habían creado en el Acuerdo de 1934, las decisiones de ascenso las tomaba el Titular del área y un representante del sindicato.

³⁰ Ibid art. 12

³¹ Ibid art. 17

Los titulares de las Dependencias podían mover a los empleados de confianza, pero en el caso de los empleados de base, solamente podían cubrir libremente los puestos disponibles una vez corridos los escalafones. Daba la oportunidad a un trabajador de base de ser ascendido a un puesto de confianza quedando suspendidos sus derechos y prerrogativas mientras conservará esa categoría, pero si el trabajador ascendido regresaba a ocupar el cargo de base del que había sido promovido, automáticamente regresaban a él sus derechos, prerrogativas y su relación con el Sindicato, dejando de prestar sus servicios al Estado sin responsabilidad para éste.³²

Esta ley por primera vez le brinda este derecho a sus trabajadores de base debido a la presión de los sindicatos.

Se cita por primera ocasión la creación de Academias en las que se impartieran cursos para que los trabajadores adquirieran los conocimientos indispensables para poder obtener ascensos conforme al escalafón.

Los trabajadores de base solamente podían ser cesados o despedidos, por las siguientes causas:

- Renuncia o abandono del empleo, conclusión del término o de la obra para el que fue extendido dicho nombramiento, muerte del trabajador, incapacidad física o mental del trabajador y por último resolución discrecional del tribunal de Arbitraje.

En el presente Estatuto se instaura un régimen interno con normas para la administración y nombramiento de los servidores, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas; asimismo ningún funcionario o empleado podría ser removido sin causa justificada.

2.3-Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

(17 de abril de 1941)

Este Estatuto deroga al Estatuto de 1938, no considera al igual que el anterior a los miembros del ejército Armada Nacional, Servicio Exterior, personal de vigilancia de todo género de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, trabajadores de las líneas

³² Ibid art. 41

férreas, empresas petroleras, trabajadores de empresas que fueren expropiadas, poseídas o administradas por el mismo Gobierno, quienes se sujetaban a la Ley Federal del Trabajo.³³

Aumenta dos categorías a las clasificaciones que existían en el Estatuto anterior de los trabajadores, los trabajadores técnicos de primera y segunda clase, y los trabajadores técnicos especializados.

Con respecto al escalafón se constituye con la debida separación de orden, y carácter de clase de acuerdo al personal de base adscrito a un mismo servicio.

En cada clase se establecía una graduación jerárquica, esta se determinaba por la cuantía de los sueldos según el Presupuesto de Egresos.

Los ascensos se consideraban únicamente en los casos de vacantes definitivas, tomando en cuenta la eficiencia de los candidatos, que no tuvieran notas desfavorables y sometándose a un concurso todo el personal de la categoría inferior inmediata que tuvieran como un mínimo seis meses de servicios.

El área encargada y responsable era la Comisión de Escalafón de cada unidad burocrática, conformada por dos representantes de la Dependencia como Titular y dos del sindicato de la misma unidad, en caso de empate se designaba a una quinta persona, siempre y cuando se estuviera de común acuerdo de lo contrario la designación la hacía el Tribunal de Arbitraje en un término que no excediera de diez días y de una terna que las partes en conflicto propusieran.

Para el caso de ejercer un cargo, en el cual se necesitará Título Profesional, se debía hacer la presentación de éste anexando un informe de la escuela en la que había cursado los estudios correspondientes, además del desarrollo de una tesis escrita que resolviera un caso concreto de administración, esta debía ser diferente para cada concursante y se distribuía por sorteo. El jefe del Departamento respectivo resolvía sobre los resultados del examen.

³³ Diario Oficial de la Federación del día 17 de abril de 1941, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, art. 5

También este Estatuto previa que cada dos años se examinará a sus trabajadores de base, para comprobar si efectivamente estos tenían las aptitudes conocimientos necesarios para el desempeño de sus labores. Los trabajadores que reprobarán tenían la obligación y oportunidad en concurrir durante un año como un mínimo a las academias para adquirir los conocimientos necesarios.

Con la propuesta anterior, se da paso dentro de la administración pública a la capacitación del personal, creándose programas y cursos para el trabajador al Servicio de los Poderes de la Unión, dando oportunidad al trabajador de poder desempeñar un cargo de mayor responsabilidad con los conocimientos de especialización.

En el caso de una vacante se hacía del conocimiento de todos los trabajadores de grado inmediato inferior, haciendo de su conocimiento la fecha y la forma en que pudieran participar como candidatos para ocupar el puesto de que se tratará.

Una vez corridos los escalafones y existieran puestos disponibles en clase podían ser cubiertos libremente por el titular de la Dependencia.

Cuando se tratará de vacantes temporales que no excedieran de seis meses, salvo en los casos que el mismo Estatuto autorizará un mayor tiempo, no se debía mover el escalafón. Así el Estatuto autorizaba al titular de la Dependencia de nombrar y remover libremente al empleado provisional que debía cubrirla.

Establece la instauración de academias en las que se impartieran cursos para los trabajadores que desearan adquirir los conocimientos indispensables para obtener ascensos conforme al escalafón y asegurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

Proporciona a los trabajadores las facilidades indispensables para obtener habitaciones cómodas e higiénicas, ya hubiera sido adquiridas en propiedad o mediante el alquiler de las mismas, cobrándoles rentas moderadas.

Por vez primera se brinda al trabajador servicios médicos y farmacéuticos de forma gratuita que debían quedar establecidos de manera fija en cada unidad burocrática.

Establece cubrir las indemnizaciones por separación injustificada: por los accidentes que sufrieran los trabajadores con motivo del desempeño de su trabajo.

Concede licencia sin goce de sueldo a sus trabajadores, para el desempeño de las comisiones como funcionarios públicos de elección o de otra índole. Las licencias abarcan todo el período para el que hubieran sido electos y este se computaba como efectivo dentro del escalafón.

2.4 Marco Constitucional.

Nuestra Constitución Política establece en su artículo 123, la base jurídica de las relaciones laborales entre trabajadores y patrones, dividido en dos apartados para su régimen interior: **A y B**.

El apartado **"A"** plasma la relación entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos.

El apartado **"B"** marca la relación entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En su fracción séptima define el sistema de promoción de los empleados públicos refiriéndose a la designación del personal, la cual se hará mediante sistemas que permitan acreditar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. Dentro de esta misma fracción hace referencia al Estado, el cual debe organizar escuelas de Administración Pública.

La fracción octava cita de manera textual lo siguiente: "los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia".

En estas dos fracciones del apartado "B" se establece el derecho constitucional de la promoción de los trabajadores al servicio público; Se implanta en forma legal un sistema de promoción de personal público sobre la base del mérito, conocimientos, aptitudes y antigüedad de los aspirantes a ocupar un cargo superior que el inicial, mediante el escalafón. Hace referencia a la organización de Escuelas de Administración Pública para dar capacitación a los trabajadores.³⁴

2.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(28 de diciembre de 1963)

Surge como una Ley Federal reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional; sustituye al Estatuto de los Poderes de la Unión. De observancia general para los Titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Distrito Federal, de las Instituciones y Organismos Descentralizados.

Define en su artículo tercero al trabajador al servicio del Estado como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, derivado de un nombramiento expedido.

En su artículo cuarto clasifica a los trabajadores en dos grupos; trabajadores de confianza y trabajadores de base.

Los trabajadores de confianza son:

- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

³⁴ Fracciones introducidas dentro las reformas del 21 de octubre de 1960, publicadas el día 5 de diciembre del mismo año, Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A., 1967, Pág. 939.

- En el Poder Ejecutivo, los de las Dependencias y los de las Entidades comprendidos dentro del régimen del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de la misma ley:
 - a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Área, Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamento.
 - b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente en el ámbito de jefatura y subjefatura, cuando estén considerados en el presupuesto de la Dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
 - c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
 - d) Auditoría: En el ámbito de Auditores y Subauditores generales, así como al personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoría.
 - e) Control directo de adquisiciones: cuando tenga la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupen puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las Dependencias y Entidades con tales características.
 - f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
 - g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
 - h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor,

Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.

- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j) Las Secretarías particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la Fracción I de este artículo.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de la Policías Preventivas.

Todos los trabajadores antes mencionados conforman al primer grupo que son los trabajadores de confianza y los trabajadores de base; son todos aquellos que no están incluidos en la clasificación anterior y que son inamovibles.

Esta Ley protege solamente a los trabajadores de base en su titularidad del puesto, y da la oportunidad de ascender de acuerdo al Título Tercero mediante el "escalafón".

En su artículo octavo menciona a los trabajadores que son excluidos además de los ya antes mencionados son los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que prestan sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

2.5.1 El Escalafón

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define al escalafón como un sistema que es establecido en cada dependencia conforme a un conjunto de bases que tienden a efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas, teniendo derecho a participar en los concursos para ser ascendidos. Todos los

trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.³⁵

Los factores escalafonarios son:

- Conocimientos
- Aptitudes
- Antigüedad
- Disciplina y Puntualidad.

Los factores escalafonarios son calificados por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalan los reglamentos.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, establece la creación de Escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.³⁶

Da la oportunidad al trabajador de capacitarse y especializarse en el desarrollo de sus labores.

2.5.2 La Comisión Mixta de Escalafón

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del estado, crea a la Comisión Mixta de Escalafón, la cual se integra por igual número de representantes del Titular y del Sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma unidad, quienes designan un arbitro que decide, en los casos de empate. En caso contrario de no lograr un acuerdo, la designación la hace el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no

³⁵ Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, artículos 47 y 48, Editorial Porrúa, S.A., México 1988

³⁶ Ibid art. 43

exceda de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.”³⁷

La Comisión Mixta de Escalafón, funciona de la forma siguiente: al tener conocimiento de una vacante procede a convocar a un concurso, entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijan en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes. Las convocatorias deben señalar los requisitos a aplicarse, derechos, plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos y demás datos que determine el reglamento de la Comisión Mixta de Escalafón.³⁸

La Comisión procederá a verificar las pruebas que son sometidas a los concursantes y a calificar los factores de escalafón, teniendo en cuenta los documentos, constancias o hechos que soporte la valuación fijada en los reglamentos.

La vacante se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado de acuerdo con el reglamento respectivo obtenga la mejor calificación.

El procedimiento para resolver las permutas de empleos, así como las inconformidades de los trabajadores afectados por trámites o movimientos escalafonarios, esta previsto en los reglamentos.³⁹

2.6 Comisión Intersecretarial del Servicio Civil

(29 de junio de 1983)

Se crea como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de carrera en la Administración Pública Federal. Establece las condiciones para generar los elementos de la carrera administrativa, garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia, fomentar la vocación de servicio del personal mediante una

³⁷ Ibid art. 54.

³⁸ Ibid art. 59.

³⁹ Ibid art. 66.

motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el trabajo y promover la capacitación permanente de los trabajadores.⁴⁰

Se integra por los Secretarios de Gobernación, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.⁴¹

Los objetivos sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal; estudiar y hacer recomendaciones para asegurar congruencia de normas sistemas y procedimientos del servicio civil; y proponer elementos para la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo.

Las funciones encomendadas fueron promover ante las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera, promover mecanismos de coordinación entre las Dependencias y Entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminadas a instrumentar el Servicio Civil de Carrera, determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera, promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las Dependencias y Entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera, estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación, evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientarlas a la instrumentación del Servicio Civil, y las demás que señale el Titular del Ejecutivo Federal.⁴²

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983, Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, páginas. 1 y 2.

⁴¹ Ibid art. segundo.

⁴² Ibid art. tercero

A su vez la Comisión se integra por una Subcomisión Técnica del Servicio Civil conformada por los Oficiales Mayores de las Dependencias de la Administración Pública Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Y tiene la responsabilidad de la formulación de los estudios que le encomiende la Comisión y de realizar los trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de las funciones de la misma. Y la facultad de crear comités de trabajo que se integren con los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.⁴³

2.7 Ley de Premios, Estímulos y Recompensas.

Esta ley, en su capítulo XV hace mención a los Estímulos y Recompensas que pueden aspirar los servidores públicos, quienes son seleccionados, con base al apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que hayan realizado alguna de las siguientes acciones.

- Desempeño sobresaliente de las actividades encomendadas.
- Aportaciones destacadas en actividades relativas al programa de reforma administrativa.
- Elaboración de estudios e iniciativas que aporten notorios beneficios para el mejoramiento de la administración pública en general.
- Iniciativas valiosas o ejecución destaca en materia de técnica jurídica.
- Iniciativas valiosas o ejecución destacada en materia de financiamiento de proyectos o programas.
- Iniciativas valiosas o ejecución destaca en materia de sistemas de consumo, de mantenimiento de equipos, de aprovechamiento máximo de recursos humanos y materiales y otras aportaciones análogas.

⁴³ Ibid art. quinto

- Estudios y labores de exploración, descubrimiento invención o creación en los campos técnico o científico que redunden en notorios beneficios para la administración pública o para la nación”.⁴⁴

En los incisos anteriores se hace mención sobre las formas de ser beneficiado por la ley de referencia, pero se puede observar que se otorgan por el buen desarrollo, creatividad y habilidad en trabajos de mayor grado de especialización de cada área de trabajo de las Dependencias, con la finalidad de que los empleados aporten a la administración pública conocimientos que la hagan más eficiente y eficaz; la creación de nuevas técnicas de aplicación para hacer más ágiles las tareas designadas; dando paso a una retroalimentación de mejoramiento en las técnicas de los programas y proyectos a desarrollar. Asimismo se puede entender que todos aquellos trabajadores que tienen un grado mayor de conocimientos y de capacitación; estos tendrán mayores ventajas sobre los demás.

2.8 Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

Durante el mes de mayo de 1996, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), el cual establece como objetivos generales:

Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad, realizando un esfuerzo considerable de capacitación en desarrollo administrativo que llegue a todos los niveles de la Administración Pública; y combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

El programa dividido en subprogramas contiene el de Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público, para lo cual se considera indispensable renovar la forma en que se organizan y administran los servicios

⁴⁴ Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, Editorial Porrúa, México 1988, art. 92, Pág. 216.

personales, de manera que se establezcan incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño requerirá de un conjunto de condiciones, entre las cuales, al menos, deberá cumplirse con una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.

Dicho subprograma, identificó en su fase de instrumentación como actividades a corto plazo, las siguientes:

La elaboración de los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil, con la participación que en el marco de la ley corresponda a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La promoción, dentro del orden jurídico vigente, de mejores condiciones de retiro del servicio público para el personal.

La aplicación de procedimientos más rigurosos en la contratación de servidores públicos.

El establecimiento de un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados directamente a la productividad y desempeño.

El establecimiento de un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública.

El diseño de esquemas y la realización de acciones a efecto de que en las declaraciones patrimoniales las Dependencias y Entidades participen en el proceso de integración y captura.

El Programa de Modernización de la Administración Pública establece como una línea estratégica el establecimiento de una estrecha relación entre la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el sector académico y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.

La SECODAM y la SHCP, en el ámbito de sus respectivas competencias, se han dado a la tarea de desarrollar, con la participación de las Dependencias de la Administración Pública Federal, el marco normativo que permita regular las acciones tendentes a la implantación del servicio profesional de carrera.

La Unidad de Desarrollo Administrativo ha diseñado una serie de cursos - talleres de capacitación en Administración de calidad:

- Conceptos Básicos de Calidad
- Calidad en el Servicio
- Técnicas de Servicio
- Administración de Proyectos
- Pensamientos Estadístico
- Liderazgo

Sin embargo, al Programa de Modernización de la Administración Pública se le han presentado algunos problemas como:

- La falta de infraestructura y programas de capacitación enfocados a la estrategia de contar con un cuerpo profesional de servidores públicos
- Indefinición de perfiles de puesto conforme a las necesidades de la Institución
- Inexistencia de procesos científicos en la selección de personal
- Ausencia de programas de inducción
- Inexistencia de programas de estímulo y ascenso ligados a desempeño
- Centralización de criterios y trámites
- Rigidez y exceso de normas relacionadas con estructuras básicas y ocupacionales

- Inexistencia de bases de datos del personal con información sobre desempeño y capacitación
- Cambios de personal conforme a criterios subjetivos de instancia superiores

2.9 Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Actualmente se encuentra en revisión en la comisión correspondiente de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley en mención que tiene carácter de orden público y de observancia general para todas las Dependencias de la Administración Pública Federal. La iniciativa en análisis no considera a las Entidades del Sector Paraestatal, previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que deberán establecer sus propios sistemas de Servicio Profesional de Carrera, tomando como base los preceptos de esta iniciativa de Ley.

Excluye al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, Subsecretarios, Oficiales Mayores u Homólogos, los miembros de las Fuerzas Armadas, Sistemas de inteligencia y seguridad Nacional y todos aquellos que estén asimilados a un Sistema legal de Servicio Civil de Carrera y los que presten sus servicios mediante contrato de servicios profesionales.

La presente iniciativa de Ley tiene como finalidad garantizar el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores dentro de este sistema en base al mérito y la igualdad de oportunidades. Comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación, del desempeño, otorgamiento de estímulos, capacitación, entrenamiento, desarrollo y separación de los servidores públicos. Cita de manera textual que el espíritu de este sistema es “ la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y lealtad a la Institución de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos mexicanos”.⁴⁵

⁴⁵ Iniciativa de Ley para el servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, art. 2.

Clasifica a los servidores públicos en:

- Servidores públicos de carrera
- Servidores públicos de libre designación.

La primera comprende a los servidores de confianza, tanto operativos como de mando hasta Directores Generales u homólogos. Los de libre designación son aquellos que le permitan al servidor público ocupar algunos puestos y ser removidos libremente por los titulares de las Dependencias. También les permite el acceso a los trabajadores de base, quienes tendrán la obligación de sujetarse a los procedimientos establecidos en esta iniciativa.

Da origen a los órganos siguientes encargados de vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Estatuto.

- Unidad del Servicio Profesional de Carrera
- La Comisión Intersecretarial de la Unidad
- Los Comités Técnicos

La Unidad del Servicio Profesional de Carrera se encargará de coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en todas las Dependencias y vigilará sus principios rectores que sean aplicados.

La Comisión Intersecretarial de la Unidad es el órgano de apoyo de la Unidad.

Los Comités Técnicos será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de cada Dependencia.

Los Comités para la operación y desarrollo del presente Sistema, los denomina subsistemas, los cuales son: Planeación de Personal, Ingreso, Plan de Carrera,

Profesionalización y Desarrollo, Evaluación del Desempeño, De separación al sistema y de Control y Evaluación.

Las promociones son:

- Vertical o trayectorias de especialidad que son las que corresponden al perfil del puesto.
- Horizontal o trayectorias laterales, son aquellas que corresponden a puestos que cumplen condiciones equivalentes, homólogos e incluso afinidad entre los puestos que se comparan a través de sus respectivos perfiles.

Promociones de carácter salarial a solicitud de los Comités, con base en los resultados de las evaluaciones del desempeño, la acreditación de cursos de perfeccionamiento, así como otras normas determinadas por la Unidad del Servicio Profesional de Carrera.

Establece dos tipos de capacitación para los servidores públicos.

- El programa de especialización, el cual será de carácter permanente, y
- El programa de actualización, siendo optativo u obligatorio, según lo establezcan los Comités Técnicos de Profesionalización.

Señala que las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el puesto.

Da el derecho al servidor público de interponer ante la Unidad del Servicio Profesional de Carrera el recurso de revocación ante las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta iniciativa de Ley.

Este apartado se refiere a que siempre han existido esfuerzos y la voluntad de creación, elaboración y la aplicación de Estatutos, Acuerdos, Reglamentos y Leyes para la implantación del Servicio Civil de Carrera en el que se brinde por parte del Servidor

Público un servicio de calidad, eficiente e imparcial a la sociedad. Sin embargo, los esfuerzos realizados en su mayoría han sido efectuados en forma aislada, lo que ha llevado a una regulación jurídica compleja, insegura para el personal de confianza y de difícil ascenso para el personal de base. En este mismo apartado se cita la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera, la cual permite a las Dependencias y Entidades la libertad de establecer lineamientos propios que permitan el desarrollo de cada una.

Tercer Apartado

El Servicio Civil de Carrera comparado con otros países y su implantación en México.

3.1 Alemania

En Alemania la formación de los servidores públicos comprende de tres y medio años hasta ocho años, posteriores a los estudios universitarios. Además de quien desea ingresar a un nivel superior dentro de la administración pública, primero debe poseer un título universitario, segundo aprobar un primer examen ante un jurado integrado tanto por profesores, como por funcionarios, y tercero una vez dentro del servicio, debe realizar varios años de prácticas en diversos organismos de la administración pública.

Es de competencia de la Federación germánica regular el derecho de funcionarios, la representación corporativa de los mismos y sus retribuciones. Se sustenta a través de la Ley de Bases de Funcionarios de 1957.

El concepto de servicio público en Alemania es muy amplio, ya que no solamente comprende a quienes representan y ejercitan la autoridad del Estado, sino también a los policías, profesores universitarios y agentes postales.⁴⁶ El servicio público alemán se formó a partir de la experiencia prusiana, y hacia 1871 se había difundido por todo el país. En 1873 se formalizó a través de la Ley Federal de los Funcionarios, que estuvo vigente hasta 1953, cuando fue sustituida por una nueva Ley Federal de los Funcionarios, la cual fue revisada en 1977. Esta disposición dotó al gobierno federal de la autoridad necesaria para establecer reglas generales del servicio público, que comprende el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades legales de todos los servidores públicos del país. Se les exige patentizar su lealtad al orden constitucional, debiendo

⁴⁶ Guerrero Orozco, Omar, "El Funcionario, El Diplomático y el Juez", Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, Pág. 177.

obedecer las instrucciones superiores, y gozan de pensión y seguridad social. Esta categoría como conjunto se llama *Beamtentum*.

El servicio público constituye un cuerpo integral y homogéneo, donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos a pesar de las diferencias ocupacionales, incluye como trabajadores de los ferrocarriles, así como las fuerzas armadas.

Alemania es el mejor ejemplo de la formación profesional de servidores públicos a través del sistema de preingreso o servicio preparatorio. Mediante este sistema se desea que el aspirante cumpla los diversos aspectos del Gobierno y que permita, a través de exámenes sucesivos, que el servicio público se autoevalúe objetivamente.

En su moderna modalidad el servicio preparatorio o noviciado se organizó a partir de 1952. Su sustento es el "examen de Estado", que se verifica en dos etapas a lo largo del proceso formativo: el primero se realiza después de los estudios universitarios; el segundo luego de un período muy prolongado de servicio en diversos órganos de la administración pública.

Cada Estado cuenta con su noviciado, en su primera etapa consiste en un primer examen, ejercitado por un cuerpo de sínodales integrado por un juez, un funcionario público y un profesor. Es una prueba de conocimientos múltiples, la cual es escrita y oral. La prueba escrita esta formada por seis partes y cada una requiere de un mínimo de cinco horas de preparación.⁴⁷

Hasta este momento, el aspirante al servicio público solamente es eso, una persona que anhela ingresar al gobierno. Todavía no es un novicio, la segunda etapa inicia hasta que presenta el segundo examen y, una vez aprobado, recibe la denominación de *Referendar*. La aprobación de este examen es el resultado positivo a una solicitud del novicio para ingresar a una organización administrativa, signada por el titular del Gobierno de la región donde desea laborar.

⁴⁷ Ibid Pág. 180.

El titular del Gobierno tiene a su cargo la formación general del novicio, pero los aspectos de detalle corresponden a un funcionario subordinado. Durante el largo proceso formativo, integrado por varias etapas programadas en una diversidad de entes públicos, cada culminación de fase es acompañada por un informe del funcionario tutor inmediato del Referendar. Formalmente y como promedio, el servicio preparatorio debe durar un lapso de tres años y medio, sin embargo, éste se puede prolongar por más tiempo.⁴⁸

El proceso de aprendizaje del novicio (en el caso de abogados) está compuesto por una multitud de pasos, organizaciones y propósitos. Da inicio en las cortes judiciales donde el *Referendar* permanece durante 19 meses; luego se traslada a otra corte judicial donde se desempeña durante 10 meses, y posteriormente se traslada durante 5 meses a una corte civil provincial. Para entonces, su entrenamiento suma 38 meses. Los 14 meses siguientes, es ocupado en la administración pública donde su tutor inmediato es un alto funcionario público. Luego pasa a la administración financiera donde trabaja durante 2 meses, y 4 más en otra organización similar. La preparación del novicio aún no termina, aunque aquí ya se entrenó por 20 meses más.

Todavía no es un funcionario, pues debe tomar experiencia durante 2 meses más en la administración social o en el Ministerio del Interior, además de 4 meses en una corte administrativa y 2 en una corte laboral. Finalmente, luego de 66 meses de formación, que suman 5 años y medio de experiencia acumulada, el novicio esta en la antesala de asumir el carácter de funcionario público. El examen final se presenta cuando agoniza la experiencia en los entes públicos a través de dos pruebas, una escrita y otro oral.

La formación dentro del noviciado, con frecuencia esta acompañada por estudios de doctorado en Derecho o en materias afines, que se realiza en el sistema universitario. El *Referendar* y el *Asesor* son los usuarios habituales de la Escuela de Ciencias de la Administración.⁴⁹

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibid pág. 182.

Alemania es poseedora de un excelente conjunto de planteles de formación profesional del servicio público. Destacan la Academia de Policía y la Academia Federal de Administración Pública. Esta última, establecida en 1971, es la escuela central de formación del servicio público alemán. La Academia Federal depende del Ministerio del Interior y su política de formación académica es aprobada por un consejo asesor, que realiza una previa consulta a un Comité Científico. -

Ese es el modo como se forma al servidor público federal, local y municipal, así como a los directores de las empresas públicas, lo mismo que a los funcionarios de judicatura y abogados postulantes, tomando como eje, los estudios universitarios y el servicio preparatorio.

3.2 España

La nueva constitución de 1978 dio cabida al régimen jurídico del servicio público, ordenando que el ingreso al mismo se realice en consonancia al mérito y la capacidad.

Actualmente el servicio público hispánico está integrado por los cuerpos de la administración civil del Estado, conocidos como Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado; Cuerpos Administrativos de la Administración de los Estados y de la Administración de la Seguridad Social. También comprende las subescalas de funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional: Subescala de Secretaría; Subescala de Intervención Tesorería; y Subescala de Secretaría Intervención.⁵⁰

La Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de agosto 2 de 1984, fue sensiblemente reformada la carrera administrativa y conservada la organización corporativa, pero con cambios sustanciales.⁵¹

Así, existen en España dos tipos de carrera administrativa:

- La intracorporativa, y

⁵⁰ Ibid Pág. 214

⁵¹ Ibid Pág. 215

- La intercorporativa.

La carrera intracorporativa consiste en la posibilidad de ir pasando, dentro de un mismo cuerpo o escala, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad y responsabilidad y, lógicamente, de retribuciones. Desde 1972, todos los puestos de la administración del Estado español están clasificados en treinta niveles, de menor a mayor, en función de su grado de complejidad, responsabilidad y autoridad. Comprende esta clasificación puestos sencillos, desde ordenanzas o conserjes, hasta cargos más complejos como el de Subdirector General, nivel máximo de la carrera administrativa.

Por su parte, la carrera intercorporativa viabiliza que las expectativas de promoción de los servidores públicos no se agoten en el ascenso dentro de su grupo. Dicha carrera consiste en la posibilidad de ascender desde cuerpos o escalas de un determinado grupo a otro de grupo superior. Se debe poseer título, cumplir con los requisitos exigidos y superar las pruebas correspondientes.⁵²

El esquema organizativo de la formación del servicio público español se lleva a cabo desde el Ministerio para las Administraciones Públicas, dentro de cuya esfera de competencias laboran la Secretaría de Estado para la Administración Pública, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales y el Instituto Nacional de Administración Pública.

El Ministerio tiene a su cargo preparar e implementar la política de organización administrativa, el régimen jurídico y retributivo de la función pública, y los procedimientos e inspección de servicios, las relaciones con las comunidades autónomas y la administración local. Asimismo, le corresponde la cooperación de la administración pública española con las administraciones territoriales.

El Instituto Nacional de Administración Pública español (INAP), constituye una organización compleja y se considera uno de los más importantes del mundo. En 1990 comprendía el Centro de Estudios para la Administración Local, Escuela de

⁵² Ibid Pág. 216.

Administración Local, Escuela de Formación Administrativa y Escuela de la Función Pública Superior. El INAP, en su configuración actual, es heredero y producto de la fusión del Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estudios de Administración Local, efectuada el 25 de noviembre de 1989. Ambas entidades habían tenido como denominador común la dedicación a las tareas formativas, una en relación con los funcionarios de la administración pública, la otra con referencia a los funcionarios de la administración local.⁵³

Corresponde al INAP la selección de los funcionarios de los cuerpos y escalas de la Administración Civil del Estado, salvo cuando es encomendada a otros centros especializados; así como de los funcionarios de la administración local cuando tienen habilitación de carácter nacional. También le corresponde la formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las administraciones públicas españolas en general.

Asimismo, realiza y promociona las actividades que contribuyen al desarrollo del perfeccionamiento de la administración pública y la ejecución de sus funciones en las materias relacionadas con la administración local. El INAP coopera con los centros, institutos o escuelas de la administración pública que tienen a su cargo estas funciones en los ámbitos específicos. Tiene a su cargo, igualmente, la cooperación internacional en materia de formación e investigación en administración pública.

En relación con los cuerpos y escalas, el INAP se plantea tres planes básicos en materia de formación: de directivos, formación permanente y en administración local, lo cual realiza a través de programas de formación de directivos, así como por medio de cursos de perfeccionamiento de directivos y de desarrollo de la función directiva.

También realiza seminarios sobre técnicas de dirección y gerencia y destaca de forma especial la Maestría en Administración y Gerencia Pública.

⁵³ Ibid Pág 219.

3.3 Francia

Francia regula la carrera administrativa a través del Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales. Dicha disposición está integrada por tres leyes que están formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.

La primera constituye el Título Primero del Estatuto, contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios, su ámbito de aplicación comprende tanto a los servidores públicos del Estado, como de las colectividades territoriales, así como los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de las colectividades territoriales. La segunda es el Título Segundo del Estatuto, establece las disposiciones estatutarias referentes a la función pública del Estado. Y por último el Título Tercero del Estatuto que comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.⁵⁴

Se sustenta en el principio del mérito, considerando para el ingreso al concurso, clasificado en dos clases, la primera denominada *oposiciones libres* y la segunda *abiertas* a todos los candidatos que detenten determinados títulos; y oposiciones reservadas a los servidores públicos con cierta antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación, existe una tercera vía de ingreso para el personal con un mínimo de ocho años de servicios en puestos de electivos de municipalidades, consejos regionales o generales y consejos de administración de sociedades de utilidad pública; o bien, que el candidato haya sido dirigente elegido en organizaciones sindicales de carácter representativo en el nivel nacional.

Francia es el país en el cual se estableció el principio del mérito como una divisa democrática del servicio público, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, artículo VI, estableció el derecho de admisibilidad a los empleos públicos para todos los ciudadanos, sin más distinción que sus capacidades y talentos. La aplicación de tal principio previno toda segregación por motivos políticos, religiosos y éticos, y decretó la igualdad de sexos para el ingreso a la administración pública.

⁵⁴ Ibid Pág 188.

Los servidores públicos están agrupados en cuerpos, que a su vez están clasificados en cuatro categorías con escasas variaciones en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en los mismos cuerpos, referidas por las letras A, B, C y D.

Categoría A para los funcionarios superiores que diseñan políticas_y dirigen a la administración pública;

Categoría B para servidores públicos que básicamente hacen e implementan políticas;

Categorías C y D para los agentes meramente implementadores.⁵⁵

Los ascensos entre grados se realizan opcionalmente a través de las siguientes fórmulas promocionales: por nombramiento realizado por una autoridad competente, mediante su publicación en un cuadro de ascensos anual que es formulado con base en el informe de una comisión administrativa paritaria, tomando como fundamento la capacidad profesional de los funcionarios. A través de la inscripción en un cuadro anual de ascensos formulado por una comisión semejante a la anterior, cuyo sustento es el resultado de un examen de tipo profesional. Y por medio de una nominación basada exclusivamente mediante concurso.

Por lo que se ha necesitado de una escuela profesional de servicio público: la Escuela Nacional de Administración. La función pública, creó los Institutos de Estudios Políticos en Francia, fundó el Centro de Altos Estudios Administrativos, así como la Escuela Nacional de Administración Pública.

El sistema de formación imperante en Francia gira alrededor de la Escuela Nacional de Administración, un centro gubernamental de altos estudios cuyo propósito es complementar la formación precedente a los programas universitarios y preparar a cursantes a través de la enseñanza administrativa. Al mismo tiempo, corrige los defectos del reclutamiento administrativo y democratiza las oportunidades de empleo en el país. Ofrece a los funcionarios públicos una formación humanística, pero con sentido

⁵⁵ Ibid Pág. 191.

administrativo de Estado. Su misión es mejorar a la administración pública francesa a través de la educación administrativa del servicio público.

La Escuela Nacional de Administración admite estudiantes y funcionarios en activo por medio de concursos. Al igual que en Alemania, todos los candidatos deben tener como base de su solicitud una formación universitaria, con preferencia en economía, derecho y ciencias políticas y sociales. El plantel está dedicado a la formación de los funcionarios que se desempeñan en el Consejo de Estado, la Corte de Cuentas, las Prefecturas, la Inspección General de Finanzas, la carrera diplomática y los cuerpos de administradores civiles, así como de otros cuerpos que son determinados por ese Consejo.

En el seno de la escuela antes mencionada funciona el Centro de Altos Estudios Administrativos, que tiene a su cargo el perfeccionamiento del alto servicio público a través de procedimientos distintos a los usuales en los sistemas escolarizados. Su metodología pedagógica se desenvuelve por medio de la conformación de ideas y con base en las experiencias vividas por los propios funcionarios. Un principio fundamental de la Escuela es la imparcialidad política, pues la formación se cibe a la enseñanza administrativa que contribuye a entender el papel del funcionario público dentro del Estado.

Aunque Francia cuenta con el Instituto Internacional de Administración Pública para colaborar internacionalmente a la formación de funcionarios extranjeros, la Escuela Nacional de Administración sigue recibiendo anualmente alumnos de otros países. Igualmente, desarrolla actividades de cooperación mediante el intercambio de información y documentación, y realiza intercambio de funcionarios, alumnos y de profesores.

Actualmente la función pública francesa se caracteriza, principalmente, en que la competencia en materia de regulación de la función pública está compartida entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Las garantías fundamentales de los funcionarios han sido desarrolladas en los siguientes cuerpos normativos:

Ley sobre Derechos y Obligaciones de los Funcionarios del 13 de julio de 1983.

Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública del Estado del 11 de enero de 1984.

Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública Territorial del 26 de enero de 1984.

Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública Hospitalaria del 9 de enero de 1986.

Estas leyes constituyen los títulos I al IV del Estatuto General de los Funcionarios.

3.4 El Servicio Exterior Mexicano

La carrera del servicio exterior, a partir de 1934, constituye una de las acciones en materia del servicio civil con mayor desarrollo y consolidación. A través de diversos ordenamientos jurídicos ha sufrido algunos cambios para poder adaptarse a las circunstancias actuales, las últimas modificaciones se establecieron en la Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

Dicha ley regula el sistema y define el Servicio Exterior como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios constitucionales.

También, norma el ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular, el cual se realiza por oposición, mediante concursos públicos organizados en etapas eliminatorias, contemplando exámenes y cursos tales como:

Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;

Examen de español;

Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia;

Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior; y

Entrevistas con funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁵⁶

El ingreso como personal a la rama técnico-administrativa se efectúa mediante examen público cuyas modalidades son fijadas por la misma Secretaría. Los ascensos del personal de carrera establecidas en la ley son acordados por el Secretario, previa recomendación de la Comisión de Personal. Los ascensos se efectúan a través de concursos organizados por la propia Comisión de Personal.

El Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos es el Instituto encargado de preparar a los aspirantes para formar parte de los cuadros permanentes del Servicio Exterior, la actualización de conocimientos a los miembros del servicio y a otros funcionarios de la cancillería. Otros de sus objetivos son la divulgación de la política internacional de México y su actuación como centro de investigación y enlace con otras unidades de educación superior y finalmente, la separación del Servicio Exterior puede darse por las siguientes causas:

Renuncia;

Jubilación;

Declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria;

Incumplir con alguno de los requisitos que marque la ley; y

Por falta de méritos.

3.5 Servicio Profesional Electoral

El Servicio Profesional Electoral tiene sustento legal en el artículo 41 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se define como un sistema de personal de carrera, integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados que tiene

⁵⁶ Haro Bélchez, Guillermo, "Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas" Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, Pág. 206.

por objeto proveer al Instituto Federal Electoral del personal necesario calificado para proporcionar el servicio electoral, contribuyendo al desempeño profesional de sus actividades.

El Servicio Profesional Electoral cuenta con dos tipos de funcionarios: el directivo que realiza funciones de dirección, mando y supervisión y el técnico que realizan actividades especializadas en materia electoral. La estructura de ambos cuerpos se encuentra compuesta por niveles o rangos, diferentes a los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral. La finalidad de este Servicio es de llevar a cabo el buen funcionamiento de los órganos electorales, garantizando plenamente la objetividad e imparcialidad de las elecciones. El ingreso a dicho servicio se ha venido realizando a través de concurso mediante convocatoria pública.

Los requisitos para los aspirantes a ingresar al Servicio Profesional Electoral, establecidos dentro del Estatuto son:

- Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial.
- Haber acreditado el nivel de educación media superior.
- No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos cinco años.
- No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización política en los últimos cinco años.
- No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público.
- Aprobar los exámenes que para el efecto se determinen, y
- Presentar la solicitud respectiva, acompañada de la documentación que acredite los requisitos anteriores.⁵⁷

⁵⁷Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1992, Estatuto del Servicio Profesional Electoral artículo 48.

Cabe destacar que el proceso de incorporación responde a un mecanismo desconcentrado, las juntas locales y distritales colaboran con la difusión de la convocatoria y la orientación personal a los aspirantes en la recepción de solicitudes y revisión de documentos. Las evaluaciones se realizan por personal de las oficinas centrales con el propósito de hacer de la calificación un fenómeno impersonal, distante e imparcial.

Existen tres vías de acceso diseñadas estructuralmente para integrar los dos cuerpos de funcionarios, las cuales son:

- La acreditación de los cursos básicos de formación y la realización de las prácticas designadas por los órganos del Instituto.
- Ganar el concurso de incorporación, y
- Aprobar el examen de incorporación que al efecto se disponga.⁵⁸

De tal forma, si el aspirante cumple satisfactoriamente los requisitos y evaluaciones se otorga un nombramiento provisional, el cual podrá hacerse definitivo después de participar en un proceso electoral federal, la obtención de dictamen favorable con relación a su desempeño y acreditar evaluaciones anuales de desempeño y programas de formación y desarrollo.

Básicamente el sistema general de evaluación califica: conocimientos, eficiencia, disciplina, manejo de relaciones interpersonales, iniciativa, autonomía y, en su caso, capacidad de conducción. Los resultados de las evaluaciones son elementos fundamentales para la asignación de un puesto, la titularidad en un rango, la promoción en la estructura de rangos o la permanencia en el servicio.

En los siguientes aspectos, se basa el sistema de ascensos:

Análisis de méritos personales;
Desempeño profesional;
Obras y estudios realizados;

⁵⁸ Ibid Título Tercero, capítulo primero, del reclutamiento y selección de aspirantes.

Resultados obtenidos en los cursos de formación, y Antigüedad.

Podrá separarse el personal de carrera del servicio activo de forma temporal, sin perder vinculación con el instituto. Asimismo, bajo ciertas condiciones, el personal de carrera que cuente con nombramiento definitivo podrá dejar el servicio activo, pudiéndose reincorporar posteriormente al mismo rango que ocupara.

Respecto de los programas de formación, éstos comprenden las siguientes fases:

Formación básica. Formación de carácter introductoria que busca dar homogeneidad a los conocimientos de los aspirantes al servicio en materias relacionadas con las actividades electorales.

Formación profesional. Aporta conocimientos al personal de carrera en materias vinculadas con otras áreas del Instituto, con el objeto de que el funcionario pueda colaborar en otros campos y no sólo en un puesto determinado.

Formación especializada. Orientado a profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas, de interés para el Instituto.

3.6 Servicio Profesional Agrario

Se entiende por Servicio Profesional Agrario, al sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas de la Procuraduría Agraria, cuyos objetivos son el proveer a la dependencia del personal idóneo, asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos, fomentar los principios fundamentales de la institución y contribuir a la consecución de sus fines.

Dicho servicio establece procedimientos para el ingreso, permanencia y ascensos que aseguren una alta calidad en el personal de la institución. La integración del personal contempla tres momentos: becarios, personal en fase provisional y personal de carrera integrado por diferentes categorías.

También, cuenta con una Comisión del Servicio Profesional Agrario, compuesta por representantes de la Procuraduría Agraria, es el órgano de coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera. La Comisión toma en cuenta para el ingreso de los aspirantes, los siguientes requisitos:

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional;
- Ser titulado o pasante con créditos terminados de una carrera profesional de cualquier área relacionada con las cuestiones agrarias;
- Demostrar una clara vocación por servicio social;
- Aprobar el curso de capacitación básica y la fase provisional, así como los exámenes que les sean aplicados, y
- Ganar el concurso de incorporación conforme a lo establecido en las convocatorias.⁵⁹

Asimismo, el Procurador Agrario tiene la facultad de designar libremente a titulares de cierta categoría, quienes no forman parte del personal de carrera.

Por otro lado, a las personas que cumpliendo con los requisitos, son aceptadas como miembros del servicio profesional, se les otorga la titularidad en una categoría mediante nombramiento y, de acuerdo con lo señalado por el estatuto profesional, en su artículo 11, son considerados como personal de confianza.

Respecto a la capacitación, el personal del servicio profesional y los aspirantes al mismo están obligados a participar y acreditar los programas de capacitación y desarrollo, lo cual les permitirá ingresar, permanecer o ser ascendidos en las categorías del servicio. Los programas dirigidos al personal del Servicio Profesional Agrario están clasificados de la siguiente forma:

- Programa de capacitación básica para aspirantes a visitadores y abogados agrarios;
- Programas de capacitación para visitadores y abogados agrarios;

⁵⁹ Haro Bélchez, Guillermo, "Servicio Público de Carrera: Tradición y Prespectivas" Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, Pág. 209.

Programa de capacitación para subjefes de residencia, jefes de residencia y jefes de departamento;

Programa de capacitación para subdelegados, subdirectores y directores, y

Programa de capacitación para delegados y directores generales.

En lo que respecta al sistema de ascensos, éste está sujeto a los procedimientos de promoción y concurso; el primero, como un mecanismo exclusivo para ser asignado a ciertas categorías y se inicia mediante convocatoria. El concurso como mecanismo exclusivo para categorías de subdelegados o subdirectores, directores de área y delegados o directores generales.

El sistema de evaluación tiene como objeto sustentar las decisiones de la Procuraduría Agraria respecto de:

Incorporación de becarios;

Desempeño del personal en fase provisional;

Ingreso al personal de carrera;

Promoción de categorías;

Concurso para categorías;

Ascenso de nivel;

Asignación de interinatos; y

Los demás procedimientos en relación con los miembros del servicio profesional que establece el estatuto.

Finalmente, los miembros del servicio profesional podrán separarse de éste por las siguientes causas:

Retiro por edad;

Retiro por tiempo de servicio;

Incapacidad física o mental que le impida el desarrollo de sus funciones;

Renuncia;

Rescisión de contrato; y

Destitución.

3.7 Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se establece el servicio civil de carrera del Ministerio Público Federal como básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la institución, del personal del Ministerio Público, Policía Judicial y Servicios Periciales, por la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza, de acuerdo a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tiene carácter de obligatorio y permanente el servicio civil, desarrollándose bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad; y bajo los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad.

Asimismo, el servicio comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y separación del servicio público. El ingreso y la promoción se realizan mediante concurso, a través de convocatoria y bajo la aplicación de exámenes prácticos y orales.⁶⁰

Mediante concurso por oposición interno o libre se realiza el ingreso a la categoría de Agente del Ministerio Público. Al primero solamente tienen acceso los secretarios del Ministerio Público de la Federación. El ingreso y la promoción para la Jefatura de Unidad Especializada y la inmediata inferior a ella, se realiza a través de concurso interno de oposición o de oposición libre. En los concursos internos de oposición para jefe de Unidad Especializada, sólo participan los Agentes del Ministerio Público de la Federación de la categoría inmediata inferior. Respecto al ingreso a las categorías de Perito en el rango básico, éste se realiza a través de concurso de ingreso.

⁶⁰ Ibid Pág. 213.

Por su parte, la capacitación del personal se realiza estableciendo programas de formación en todos los niveles a fin de fomentar el efectivo aprendizaje y el desarrollo de los conocimientos y habilidades para un desempeño profesional, impartiendo cursos y realizando exámenes y concursos correspondientes a las diferentes etapas del proceso de administración y desarrollo del personal. Esta actividad se realiza en colaboración con instituciones públicas o privadas.

En relación con el nombramiento, la propia ley orgánica determina que los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos del Servicio Civil tendrán una designación fija por el tiempo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.

En casos excepcionales, el Procurador General de la República puede efectuar nombramientos de agentes del Ministerio Público de la Federación, especiales o visitantes, agentes de la Policía Judicial Federal o peritos, omitiendo el concurso de ingreso, siempre y cuando se trate de personas de amplia experiencia profesional, el personal nombrado en estos casos no podrá ser personal del servicio civil, salvo que efectúe el proceso para el ingreso establecido. En consecuencia, son nombrados y removidos libremente.

Es indispensable para la permanencia en el servicio, que los interesados participen en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a los que se convoque. El órgano superior responsable del desarrollo y operación del servicio civil es el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, integrado por representantes de la Procuraduría.

3.8 Carrera del Magisterio

Dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica está la denominada Revaloración de la Función Magisterial, la cual considera al maestro como uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo.

En este orden de ideas, la Revaloración de la Función Magisterial comprende seis aspectos fundamentales, siendo:

- Formación del maestro;
- Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio;
- Salario profesional;
- Vivienda;
- Carrera Magisterial, y
- Revaloración social de su trabajo.

Tomando como fundamento el acuerdo nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasa a ser de jurisdicción estatal. Así, cada entidad federativa tiene la responsabilidad de integrar un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación y corresponde al Gobierno federal la parte normativa correspondiente.

Asimismo, el acuerdo conviene el establecimiento de un Programa Emergente de Actualización del Maestro a fin de fortalecer los conocimientos a corto plazo de los maestros para permitirles un mejor desempeño de su función a través de la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio y el trabajo individual del maestro, así como cursos intensivos destinados tanto a maestros, como a directores y supervisores de planteles y sistemas de transmisión por televisión vía satélite.

Con el fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro y en respuesta a la demanda del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Gobierno federal y los gobiernos estatales adoptaron una medida de trascendencia a través de la constitución de la carrera magisterial. La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente:

- Estimular la calidad de la educación, y
- Establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro.⁶¹

Por su parte, para la carrera magisterial se establece un mecanismo de promoción horizontal en relación con el personal docente, con el propósito de que los maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores. Los aspectos considerados para la promoción bajo este mecanismo son los siguientes:

- Preparación académica;
- La atención a los cursos de actualización;
- El desempeño profesional;
- Antigüedad en el servicio, y
- Antigüedad en los niveles de la propia carrera magisterial.

Por lo anterior, la carrera magisterial se considera como un programa que busca la profesionalización del gremio al mismo tiempo que trata de mejorar sus condiciones laborales.

Finalmente, el proceso de evaluación permite valorar las tareas de los docentes a partir de mediciones objetivas de conocimiento y desempeño del maestro. Y, en cuanto a estímulos, el gobierno federal y los gobiernos estatales procuran el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos.

En este último apartado se señala la forma de cómo otros países han implantado el servicio civil de carrera y en que ley se fundamentan para aplicarlo, el tipo de Institución o Escuela para capacitar a su personal, así como su implantación en algunas dependencias o entidades en nuestro país.

⁶¹ Ibid Pág. 215.

Conclusiones

Es fundamental señalar que las normas existentes para el personal público en México son diversas y principalmente están orientadas a las relaciones entre el Estado y los trabajadores de base.

La confusa reglamentación sobre el personal público está llena de indefiniciones y de abundancia legislativa superpuesta y contradictoria, da como resultado la ausencia de una carrera administrativa, en detrimento de la administración de personal.

En México actualmente se han llevado a cabo, bajo distintas perspectivas y con distintos alcances, procesos para la profesionalización del servicio público a fin de adaptarse a las nuevas realidades; no obstante, dichos esfuerzos no han sido de manera integral, más bien, se han venido realizando en forma parcial, en diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

Dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al día de hoy a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal y el órgano competente cuyo objetivo es el de expedir y emitir normas de administración y desarrollo de personal que permita un servicio civil de carrera congruente con las necesidades del gobierno federal, es la Unidad de Servicio Civil (USC), adscrita a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las deficiencias de mayor repercusión para la instauración del servicio público de carrera, se pueden mencionar, en principio, que actualmente en México no se ha llevado a cabo un proyecto de reforma integral, es decir, las experiencias en el país se han dado de forma aislada sólo en algunos sectores gubernamentales. No obstante, ello puede

ser el precedente para comenzar a implementar el servicio público de carrera de forma generalizada para todo el sector público, hoy en día existe una iniciativa de ley sobre el servicio civil de carrera en la que se procura sea de observancia general para todas las dependencias de la administración Pública Federal.

Otro punto que obra en perjuicio de la implantación del servicio civil es, sin duda, la falta de profesionalización del servidor público; esto es, que aunado a la experiencia práctica, debe enriquecerse el conocimiento a través de la teoría que imparta un organismo de educación superior o especializado.

Por otro lado, se debe destacar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al hacer una diferenciación de origen respecto de los trabajadores de base y los de confianza, endurece la estructura jurídico laboral e impide poner dentro de un mismo plano legal a ambas categorías de trabajadores. Además, históricamente ha limitado el establecimiento del servicio civil de carrera, al restringir a los trabajadores de base en sus aspiraciones de desarrollo y ascenso en los puestos de trabajo, y por el otro lado, situar en estado de indefensión a los trabajadores de confianza en cuanto a la estabilidad del empleo.

Aún en el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal se plantea la necesidad de una profesionalización y cambio de actitud y de mentalidad en el servidor público que brinde un servicio de calidad, además de establecer las bases mínimas sobre la instauración de dicho servicio, a la fecha no se concreta nada específico sobre el particular.

Las perspectivas versan sobre los puntos siguientes:

Una buena remuneración a todos los servidores públicos, para que en ellos repercuta la motivación y la creatividad, el desarrollo del mérito. Dentro de la iniciativa de ley sobre el servicio civil, se implementan estímulos económicos, que en lo personal es lo más importante. Se debe crear una cultura en el servidor público de vocación al servicio y de alta calidad, que los gastos de la Administración Pública sean menores, que exista una estabilidad en los puestos para una continuidad en los programas de desarrollo y se termine con los compromisos políticos.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

La eliminación y ruptura con los diferentes grupos políticos que han luchado en todo momento por mantener y conservar sus intereses dentro de la Administración Pública.

Legislar una nueva ley que regule las relaciones jurídico laborales de los servidores públicos de forma equitativa y no discriminatoria, en la que se integren los trabajadores de confianza a los demás beneficios laborales y, en su caso, se amplíe el horizonte de desarrollo de los trabajadores de base, sin más limitación que su desempeño profesional en el cargo, lo cual, sin duda, contribuiría a cambiar la idiosincrasia del servidor público, a arraigar su vocación y revalorizar el desarrollo de su trabajo. La ley de los Trabajadores al Servicio del Estado ya quedo obsoleta y sería conveniente derogarla y expedir una nueva de observancia general para todas las dependencias de la Administración Pública y evitar la expedición de leyes, estatutos o acuerdos creados en forma aislada para cada dependencia, que sean formas generales para cada una de las mismas desde el ingreso, reclutamiento, selección, capacitación y obligaciones.

Cualquier intento de instauración del servicio público de carrera, deberá, siempre, concebirse de manera integral como un sistema dotado de acciones inmediatas para su implantación y para que sus beneficios en el mediano y largo plazo, se extiendan a todo el sector público.

Crear un órgano público que se constituya en el eje de profesionalización del servidor público en México, mediante la instauración de exámenes de ingreso, cursos de capacitación e idoneidad del puesto, así como de especialización.

Finalmente, sería deseable lograr como en otros países, específicamente los casos de Alemania o Francia, dotar de una preparación óptima al servidor público a fin de elevar su nivel socioeconómico y equiparlo a cualquier profesionista que se desempeñe en el sector privado.

Bibliografía

Aguilar Camín, Hector y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la revolución Mexicana*, Cal y Arena, vigésima séptima edición, septiembre 2000.

Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*. Mc. Graw-Hill, 1986.

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1997.

Cerroni, Umberto, *POLITICA, Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*, Siglo Veintiuno editores, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Alco, México, 2001

Cordero, Rolando y Tello, Carlos, *La Disputa por la Nación, Siglo XXI*, Editores, México, 1981.

Chavez Alcazar, Margarita, *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*, Impresos Estrella, México, 1987.

Duhalt Krauss, Miguel F., *La Administración de Personal en el Sector Público: Un enfoque Sistémico*, ediciones INAP, México, 1972.

Guerrero Orozco, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Editorial Fontamara, S.A., 1981.

Guerrero Orozco, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez: Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés Editores, México 1998.

Haro Bélchez, Guillermo, *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional*, México, Méx., Ediciones IAPEM, 1991.

Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio Público de Carrera, tradición y perspectivas*, INAP, 2000.

Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa, S.A., 1988.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, Editorial Porrúa, S.A., 1988.

Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo en investigación*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., 1998.

Méndez Martínez, José Luis, *Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*, INAP-IFE, 2000.

Osborne, David y Gaebler, Ted, *La Reinención del Gobierno*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1992.

Rives Sánchez, Roberto; *Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México*, Ediciones INAP, 1984.

Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, 1998.

Tena Ramírez, Felipe; *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1957.

Uvalle Berrones, Ricardo, *El Gobierno en Acción*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Hemerografía

Centurión, Manuel, La Escuela de Administración Pública; Revista de Administración Pública No. 57-58; Ediciones INAP, México, Enero - Junio, 1984.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, México, abril 12 de 1934.

Diario Oficial de la Federación, Estatuto de los Poderes de la Unión, diciembre 5 de 1938.

Diario Oficial de la Federación, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, abril 17 de 1941.

Diario Oficial de la Federación, Estatuto del Servicio Profesional Electoral, México, Junio 20 de 1992.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, junio 29 de 1983.

Guerrero Virgen, Rosa María, El Servicio Civil en el Gobierno Federal, Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal Abril - Septiembre, Ediciones INAP, 1984.

Iniciativa de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, versión corregida, octubre 18 de 2000.

Programa de Capacitación en el Desarrollo Administrativo en la Administración Pública Federal conforme a objetivos y estrategias del PROMAP, Unidad de Desarrollo Administrativo, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, septiembre de 1997.