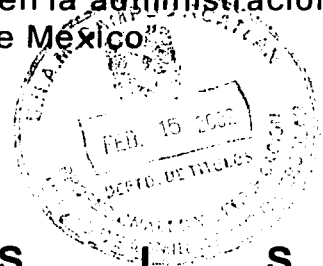




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ACATLAN"

"Elementos para implantar la profesionalización del servicio público en la administración pública de México"



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
J. ELIAS PACHECO HERNANDEZ

ASESOR: MAESTRO JUAN JOSE SANABRIA LOPEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO,

FEBRERO 2002





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.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

INDICE

	Pag.
Notas de gratitud	IV
Introducción	VI
Capítulo I Evolución del estudio de la Administración Pública en torno a la idea de servicio público profesional -----	1
1.1 El estudio de la administración Pública -----	2
1.1.1 La historia y el contexto del estudio de la Administración Pública -----	3
1.1.2 La historia del objeto de estudio de la administración pública -----	5
1.1.3 Los primeros intentos por preparar a los servidores públicos -----	7
1.1.3.1 La Administración Pública en la Edad Media -----	10
1.1.4 La sistematización del estudio de la Administración Pública -----	11
1.1.5 El Cameralismo -----	13
1.1.6 La Ciencia de la Policía -----	16
1.2 Génesis de la Ciencia de la Administración Pública -----	19
1.2.1 Francia -----	22
1.2.2 España -----	25
1.2.3 Alemania -----	30
1.2.3.1 Marx Weber -----	39
1.2.4 Estados Unidos de América (E.U.A.) -----	43
1.2.5 Contexto de la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XX -----	49
1.2.6. La Ciencia de la Administración en E.U.A -----	56
1.3 La Administración Pública en México -----	70
1.3.1 La administración pública prehispánica -----	73
1.3.2 La administración pública en la Colonia -----	75
1.3.3 La administración pública en la Independencia -----	76
1.3.4 La administración pública en el Estado posrevolucionario -----	81
1.3.5 La administración pública a finales del siglo XX -----	85
1.3.5.1 La reforma del Estado -----	87
1.3.5.2 La reforma del estudio de la Administración Pública -----	89
1.3.5.3 La reforma de la administración pública -----	92
1.3.6 Algunos enfoques del estudio de la Administración Pública -----	94
1.3.6.1 Políticas Públicas -----	95
1.3.6.2 Gerencia Pública -----	97
1.3.6.3 Profesionalización del servicio público -----	100
1.4 Conclusiones -----	103

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Capítulo II	Evolución del servicio público profesional-----	106
2.1	El servicio público en profesional -----	107
2.1.1	Historia de los empleos públicos y las carreras públicas-----	111
2.1.2	La formación histórica de los servidores públicos -----	113
2.1.3	Antecedentes de la formación del servidor público -----	118
2.1.3.1	La Secretaría de Estado y de Despacho -----	123
2.1.4	Génesis de las escuelas de formación profesional -----	126
2.1.5	Transición del servicio público profesional -----	127
2.2	La formación profesional de los servidores públicos -----	129
2.2.1	El modelo francés -----	130
2.2.2	El modelo español -----	137
2.2.3	El modelo alemán -----	144
2.2.4	El modelo norteamericano -----	149
2.2.5	El modelo británico -----	155
2.2.6	Experiencias latinoamericanas -----	161
2.3	El servicio público profesional en México -----	171
2.3.1	La función pública en México -----	172
2.3.2	Antecedentes del servicio público en México -----	177
2.3.3	El servicio público en el México Independiente -----	179
2.3.4	El servicio público en el México posrevolucionario -----	183
2.3.5	Los años recientes -----	191
2.4	Conclusiones -----	193
Capítulo III	El servicio público profesional en México en el siglo XXI -----	197
3.1	Contexto del servicio público profesional en México -----	198
3.1.1	Programa de Modernización Administrativa -----	207
3.1.2	El Servicio Exterior Mexicano -----	210
3.1.3	El Instituto Federal Electoral -----	214
3.1.4	La carrera judicial -----	217
3.1.5	Otras experiencias de servicio público profesional -----	220
3.1.6	Recomendaciones de la OCDE -----	224

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

3.2 Propuestas generales para el servicio público profesional en México -----	229
3.2.1 La propuesta de Esteban Moctezuma Barragán -----	230
3.2.2 La propuesta de Carlos Rojas Gutiérrez -----	233
3.2.3 La propuesta de Guillermo Haro Bélchez -----	240
3.3 Elementos para implantar la profesionalización del servicio público en la administración pública de México -----	250
3.3.1 Elementos a considerar -----	256
3.3.1.1 Vertiente Administrativa -----	256
3.3.1.2 Vertiente Jurídica -----	259
3.3.1.3 Vertiente Política -----	261
3.3.2 Propuesta para profesionalizar el servicio público en México -----	262
3.3.2.1 Estructura -----	264
3.3.2.2 Objetivos -----	265
3.3.2.3 Atribuciones -----	266
3.3.3 Etapas de implementación -----	268
3.4 Conclusiones -----	271
Conclusiones -----	273
Anexos -----	282
Bibliografía -----	367

NOTAS DE GRATITUD

Para la realización de este trabajo, que me permite obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, donde además concluyo mi etapa como estudiante y comienzo formalmente la etapa como profesional, he contado con diversos y numerosos apoyos incondicionales, sin los cuales no me hubiera sido posible concluir satisfactoriamente esta etapa de mi vida.

En primera instancia quiero dejar constancia de mi gratitud hacia la vida, de lo maravillosa y placentera que es para mí, de las bondades y fortunas que me acompañan, de la presencia de Dios en cada instante de mi vida, en todas mis actividades, en mis pensamientos y en mi corazón.

De la misma manera, quiero expresar mi gratitud, amor y aprecio que siento hacia mis padres José Luis y Margarita, quienes con amor, esfuerzo, trabajo, dedicación y entrega me dieron la oportunidad de vivir, de crecer y de ser lo que ahora soy. Siempre he considerado que tengo una hermosa y maravillosa familia, la cual se integra por 5 hermanos y 3 hermanas, todos ellos luchadores y con muchas ganas de triunfar en la vida. A ellos, a Víctor, Juan, Luis, Lulis, Miguel, José Luis, Maguis y Ángeles les agradezco su compañía, sus apoyos y sus consejos.

Además, debo mencionar a los integrantes de mi numerosa familia formada por mis abuelitos, tíos, primos, sobrinos y todos aquellos que ahora forman parte de la familia, siempre pendientes de nuestros triunfos. Quiero mencionar muy especialmente, con aprecio y respeto, el apoyo incondicional que recibí por parte de mi tía Chata López, de Salvador Rey López, de su esposa Mary y del cariño de sus hijos Salvador Jr. y Florian. Asimismo, no puedo dejar de mencionar a las hermanitas del *Monasterio de Nuestra Señora de los Ángeles*, de San Andrés Tuxtla Veracruz, quienes con sus oraciones y con sus consejos siempre me acompañan en la aventura de la vida.

En mi estancia en la escuela, tuve la fortuna de contar con maestras, maestros, compañeras y compañeros que siempre estuvieron dispuestos a enseñarme cosas nuevas, a fortalecer mis virtudes y a corregir mis defectos. En la ENEP Acatlan tuve la fortuna de contar con maestros muy capaces y sencillos, que compartieron conmigo sus conocimientos y su amistad. Asimismo, conté con el apoyo de valiosos amigos, como son Pedro, Erik, Miguel, Martita e Isabel. La UNAM en su

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

conjunto se convirtió para mí en una fuente donde encontré sabiduría, conocimientos, amigos, experiencias y la posibilidad de ser mejor hombre, mejor ciudadano, mejor profesional y sobre todo mejor ser humano.

A mi salida de la Universidad, en 1995, tuve la fortuna de incorporarme a laborar en la administración pública federal, en donde he encontrado empleados muy capaces, muy preparados y con mucha experiencia, los cuales desde sus puestos de trabajo contribuyen a mejorar al aparato administrativo de México. Ahí he encontrado grandes amigos, excelentes ejemplos de constancia y disciplina a quienes les expreso mi reconocimiento y gratitud por compartir conmigo sus experiencias y conocimientos, especialmente al Lic. Andrés Felipe Romero.

En mi experiencia como empleado del Estado, he encontrado la inspiración para reflexionar sobre el tema de la profesionalización del servicio público en México, por la evidente necesidad de mejorar y modernizar viejas practicas del pasado, a comienzos del siglo XXI.

En fin, tengo muchas cosas que agradecer en la vida, incluso si me lo propusiera requeriría de muchas páginas, pero quiero dejar constancia que tengo presente bellos recuerdos, felices momentos de mi vida que guardo en mi corazón.

A todos ellos y ellas expreso mi gratitud y aprecio por todo lo que me proporcionaron.

J. E. P. H.

INTRODUCCIÓN

I

La presente investigación es una descripción de la administración pública, como disciplina de estudio y como órgano de gobierno que hace cosas, en un recorrido histórico por diversos países, con el propósito de comprender los fundamentos y las bases que sustentan la profesionalización del servicio público en los Estado modernos.

El problema que se plantea en este trabajo de investigación es que en la actualidad en México no se cuenta con una reglamentación específica que procure incrementar la calidad de la función pública del Estado, a través de la adecuada selección de sus recursos humanos, así como la permanente evaluación y preparación para hacer frente a los variados, complejos y cambiantes problemas que se presentan dentro de la función pública. No obstante lo anterior, existen esfuerzos específicos de profesionalización del servicio público, como es el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), el de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), entre otros.

En países europeos y en Estado Unidos, en la actualidad se cuenta con sistemas de profesionalización del servicio público, pues comenzaron a ocuparse del tema desde hace aproximadamente 200 años, y en ese tiempo transcurrido se han adecuado y mejorado permanentemente, lo que les ha permitido desarrollarse como países de primer mundo.

En este contexto, el problema es que si existen experiencias con resultados concretos, positivos y alentadores, la pregunta es: ¿cuál es la razón por la que a comienzos del siglo XXI en México no funciona un sistema general que procure la profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes de la Unión?

El objetivo es de este estudio es desentrañar las razones causales que impiden la implantación del servicio público profesional, dentro de la función pública en México. Pues si existen experiencias, estudios, análisis sistematizados y propuestas de expertos en la materia, ¿qué ha sucedido? Incluso en México se observa una abismal distancia entre el Estado y los centros de estudios como las universidades, institutos, colegios de profesionales, centros de enseñanza profesionales.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Entonces, el problema es que si existen variadas propuestas por parte de diversas instituciones públicas y privadas; asimismo existen aportaciones sistematizadas ¿qué estamos esperando para implementar un sistema de profesionalización del servicio público?

Incluso, en el gobierno de Vicente Fox, los puestos de la administración pública federal continúan asignándose, en su mayoría, sin mayores requisitos que los de contar con una recomendación personal. En los gobiernos locales, las contrataciones de personal se realizan con base en criterios de pertenencia a grupos o camarillas; en distintas áreas del Estado los requisitos menos solicitados para ingresar a laborar dentro de la función pública son el mérito, la capacidad profesional, la evaluación para determinar la idoneidad, entre otros.

Actualmente la Administración Pública en México, normalmente, no es bastante eficiente y ni bastante eficaz en sus tareas cotidianas, debido a su dispersión, a la falta de una política integral de personal y a la ausencia de una carrera profesional dentro del servicio público, que proporcione seguridad y estabilidad laboral, así como un adecuado sistema de ascenso dentro de la misma administración pública y excluya a los trabajadores que no contribuyan al crecimiento y al desarrollo del Estado.

Pues entre otros factores, la inestabilidad de los servidores públicos de alto nivel (Funcionarios) y la estabilidad de los servidores de bajo nivel (Personal de base) ha originado disfunciones en el conjunto de la Administración Pública, convirtiéndose en una herramienta del Estado deficiente, desordenada e ineficaz, que no responde a las necesidades de los problemas actuales.

Creo que estamos de acuerdo que es imposible negar que es urgente implantar la profesionalización del servicio público, sin embargo el reto es enorme ya que existen viejas prácticas que impiden impulsarlos, como es la cultura política, la corrupción, la lucha por el poder, los cotos de poder, la pobreza, la marginación, entre otros aspectos sociales y económicos. En términos del maestro Mario Martínez Silva "... históricamente el reto de México ha sido en esencia... cómo construir una administración pública profesional, eficiente, sensible, responsable y

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

honrada en una sociedad cuya desigualdad extrema es la fuente primaria del abuso, prodigalidad e ineficiencia de la burocracia".¹

Como ya lo mencionamos, en México la Administración Pública entendida como instrumento del Estado, desde un punto de vista organizacional, se conforma de trabajadores de base y de confianza en los tres poderes de Gobierno, en los Gobiernos Estatales y Municipales, los elegidos por elección popular y los designados, y todas aquellas personas que prestan sus servicios con cargo al erario. Se considera servidor público por las funciones que realiza de administración de los recursos públicos, mismos que tienen que ser destinados al desarrollo integral del país.

Ante la ineficiencia mostrada por parte de la administración pública actual abordo el tema que implica la posibilidad de estructurar un sistema de profesionalización del servicio público, que agrupe al total de los servidores públicos mexicanos, a partir de los trabajos realizados en México sobre el tema y considerando algunas experiencias de sistemas, que desde el siglo pasado operan en otros países, y crear una estructura burocrática profesional y comprometida en el cumplimiento de los objetivos del país: es decir, una estructura altamente especializada y descentralizada, que tenga la capacidad de tomar decisiones rápidas y eficientes, además de que operen con total transparencia.

Este trabajo de investigación pretende contribuir, de manera limitada por tratarse de un estudio independiente, a resolver el problema de la falta de estructuras administrativas profesionales en México, a través de la modernización de los aparatos públicos, con la propuesta de creación de un organismo público independiente, que tenga como objetivo primordial la creación de cuerpos burocráticos profesionales, en toda la administración pública del Estado mexicano.

¹ Martínez Silva, Mario. Estudio Introductorio del libro "Clásicos de la Administración Pública" Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., F.C.E. y Universidad Autónoma de Campeche, México 1999, Pág. 42

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

II

Por tratarse de un problema sumamente complejo, histórico y grave, se requiere discernir desde los orígenes del Estado absolutista y de los Estados modernos de derecho, las condiciones históricas que generaron que los servidores públicos, los funcionarios públicos y los trabajadores al servicio del Estado fueran contratados sin los rigurosos controles de calidad correspondientes.

En este contexto, debido a que esta investigación pretende contribuir a resolver el problema de la falta de estructuras administrativas profesionales en México, a través de la modernización de los aparatos públicos, con la propuesta de creación de un organismo público independiente, se abordaron temas relacionados con las experiencias históricas que tenían como objetivo la creación de cuerpos de funcionarios profesionales, dentro de las estructuras administrativas.

En el caso de nuestro país, es necesario considerar elementos administrativos, jurídicos y políticos que inciden en la función pública del Estado, tales como: el desarrollo de una cultura laboral moderna entre los trabajadores al servicio del Estado y el propio Estado, pues se requiere de estructuras homogéneas dentro de las plantillas ocupaciones, tabuladores de sueldos, profesiogramas, organigramas, catálogo de puestos, perfiles de puestos, etc.

Asimismo, es necesario considerar las normas, leyes, reglamentos, y disposiciones que regulan esas relaciones laborales. Finalmente, es pertinente tomar en consideración que se deben establecer mecanismos que procuren seleccionar a los hombres y a las mujeres más aptas para la función pública, con un verdadero sentido de responsabilidad, con vocación de servicio y con valores que dignifique la función pública.

III

Estamos de acuerdo que para mejorar la capacidad de gestión administrativa del Estado Mexicano se requiere, en una primera etapa, la transformación del aparato administrativo, pues podemos convenir que se trata además de un imperativo histórico, social, estratégico, táctico, lógico y urgente.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

De la misma manera, las aportaciones académicas son indispensables para mejorar el servicio público, pues las transformaciones que el Estado impulse para crecer, son en sí mismas complejas y de gran trascendencia que implican amplios costos económicos, sociales y políticos.

De esta manera, para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública realicé el estudio histórico de la ciencia de la administración pública, considerando la idea de profesionalizar a los servidores públicos.

Mi personal interés por involucrarme en las propuestas de solución me llevaron a investigar en torno a los orígenes, las raíces, las primeras razones, que incidieron en la administración pública de México del siglo XXI para que existan problemas añejos como la corrupción, el nepotismo, el abuso de poder, el burocratismo (en su sentido peyorativo), la ineficiencia, la complacencia, y otros tantos lastres que ciertamente heredó el gobierno de Vicente Fox, pero que a su vez tiene la obligación de por lo menos iniciar la transformación hacia una administración moderna y mejor.

IV

El problema se observa desde la contratación de los trabajadores al servicio del Estado, quienes por su falta de profesionalismo en algunos casos, el nepotismo en otros, y la corrupción, han imposibilitado el fortalecimiento del Estado. Ante la ineficiencia mostrada por parte de la administración pública actual se plantea la posibilidad de estructurar un sistema de profesionalización del servicio público, que agrupe al total de los servidores públicos mexicanos, a partir de los trabajos realizados en México sobre el tema y considerando algunas experiencias de sistemas, que desde el siglo pasado operan en otros países.

El objetivo es crear una estructura profesional y comprometida en el cumplimiento de los objetivos del país: es decir, una estructura altamente especializada y descentralizada, que tenga la capacidad de tomar decisiones rápidas y eficientes, además de que operen con total transparencia.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Por supuesto la falta de profesionalismo es un problema susceptible de resolverse, si contamos con el acuerdo y el apoyo de las fuerzas políticas, sociales y económicas del país. La falta de profesionalismo dentro de la función pública se puede resolver con un sistema integral de selección, evaluación permanente y retiro del servicio, con reglas claras, objetivas y contundentes.

En este escenario es importante mencionar que previamente, antes de contar con un sistema de profesionalización del servicio público, es necesario contar con normas que regulen las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, sin ambigüedades, sin interpretaciones discrecionales, y con un sentido de respeto general hacia esas normas.

Incluso, previamente se requiere de un Estado fuerte, saludable, que permita el desarrollo de sus ciudadanos y resuelva los conflictos que se generen dentro de la sociedad. Dentro de este trabajo de investigación se explora el surgimiento de las primeras acciones orientadas a la formación de los gobernantes o reyes, en donde se puede apreciar la transición de la soberanía del Rey hacia el Estado moderno.

Como lo veremos, el surgimiento de los modernos Estado de derecho se acompañaron de estructuras administrativas que se ocuparon de fomentar el desarrollo de sus individuos, de propiciar las condiciones para una vida digna y, sobre todo, de hacer cosas en beneficio de la población.

V

Transformar el aparato público no es un cambio formal, es en cambio un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales históricos, por tratarse de una red de relaciones de poder, actitudes, intereses, tecnologías, cultura y burocracia bastante arraigadas.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Por esa razón el contenido de la presente investigación considera:

En el Capítulo I se trata del proceso evolutivo de la Teoría de la Administración Pública en torno a la idea de la profesionalización del servicio público, la conformación y desarrollo de la Administración Pública en México y su estado actual.

Por otra parte, en el Capítulo II se realiza un análisis histórico de la profesionalización del servicio público, considerando la formación profesional del servidor público, el servicio civil de carrera y algunos estudios comparativos con otros países.

Finalmente, en el Capítulo III se comentan las propuestas recientes de profesionalización del servicio público en México y se propone la creación de un organismo público que sea responsable de implantar y supervisar la profesionalización del servicio público, considerando las circunstancias del México actual.

El objetivo de la investigación es describir los antecedentes de profesionalización en México y en algunos países extranjeros, en el marco de la Teoría de la Administración Pública, y presentar una propuesta de creación de un organismo público que tenga la responsabilidad de la profesionalización del servicio público, con atribuciones de supervisión en materia de política de recursos humanos, salarial y organizacional, que procure una Administración Pública eficiente y ordenada, y que trabaje por un proyecto integral de la Administración Pública a largo plazo, independientemente de los cambios sexenales de gobierno.

La hipótesis de este Trabajo de investigación es que existe la posibilidad de implementar la profesionalización del servicio público en la Administración Pública de México, utilizando los argumentos y las premisas de la Teoría de la Administración Pública, considerando algunas experiencias previas de profesionalización, ventajas y desventajas, realizadas en México y en el extranjero. Los trabajos y las aportaciones realizadas y analizadas en México son suficientes para instalar un sistema integral de profesionalización del servicio público.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

En este sentido, sólo falta crear un organismo público independiente del Poder Ejecutivo que agrupe los esfuerzos de profesionalización del servicio público en México, que procure se cumplan las normas y procedimientos establecidos en la política de recursos humanos, salarial y organizacional, que permitan contar con una Administración Pública coordinada, eficiente y ordenada, que trabaje por un proyecto de nación de desarrollo de largo plazo, independientemente de los cambios de gobiernos.

El marco teórico de la presente investigación es la Teoría de la Administración Pública y algunos de sus principales enfoques: Políticas Públicas, Gerencia Pública, Servicio Civil de Carrera y la Profesionalización del Servicio Público. El método utilizado en el transcurso de la investigación es el Método Descriptivo, sin embargo en el primer capítulo se utiliza además el método histórico-deductivo. La herramienta básica utilizada en esta investigación es la recopilación de información bibliográfica en libros y revistas especializadas, en bibliotecas de Universidades y Centros de investigación especializados en Administración Pública, para proceder al análisis y la elaboración de la redacción del trabajo de investigación.

VI

En las últimas décadas del siglo XX, surgió en Estados Unidos una proliferación de estudios sobre la Administración Pública, primero como una disciplina nutrida por el Derecho y por la Ciencias Políticas, y posteriormente en su afán de ser una disciplina autónoma, se convirtió en una disciplina con aparente carencia de cuerpo sistemático de teoría. Sin embargo, actualmente se puede afirmar que la Teoría de la Administración Pública es un cuerpo sistemático bien establecido.

En México se han realizado estudios y aportaciones valiosas sobre Administración Pública, mismos que se encuentran dispersos en algunos casos, pero no es posible negar la existencia de valiosos esfuerzos dirigidos a mejorar la función de la Administración Pública en México. En este sentido, la presente investigación pretende aportar elementos organizacionales que apoyen la implementación de la profesionalización del servicio público en México.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Los acontecimientos recientes, como el cambio de partido en el poder, el cuestionamiento y la revisión permanente de las acciones que emprende el gobierno mexicano, la novedosa lucha por el poder, la crisis en los partidos políticos, así como la diversidad en los gobiernos estatales y municipales, los cambios de relaciones políticas, las consecuencias de la privatización de algunas empresas públicas, entre otros aspectos, generan un entorno social y político difícil para emprender una reforma de tales dimensiones, como es la implantación de la profesionalización del servicio público; sin embargo, precisamente porque la situación social en México actualmente es difícil, es necesario iniciar los trabajos para contar con una Administración Pública ordenada y eficiente, que procure la atención de las demandas de la población y que proporcione oportunamente los servicios básicos, sin el fantasma de la corrupción y la inseguridad.

PAGINACION DISCONTINUA

Capítulo I

Evolución del estudio de la Administración Pública en torno a la idea de servicio público profesional

CAPITULO I

EVOLUCION DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TORNO A LA IDEA DE SERVICIO PUBLICO PROFESIONAL

1.1. El estudio de la Administración Pública

El estudio de la Administración Pública es una de las disciplinas de las Ciencias Sociales, que tiene como objetivo proporcionar herramientas que permitan perfeccionar las actividades gubernamentales, para que alcancen con eficiencia y eficacia sus objetivos establecidos. Asimismo, elabora teorías de la Administración Pública para el desarrollo de los gobiernos y los Estados modernos y genera conocimientos a través del análisis de cada una de las estructuras gubernamentales.

Cada sociedad políticamente organizada tiene su propia configuración de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y formas de expresión en torno a las características de sus gobernantes, las normas que deben regirlos, como deben actuar, entre otros aspectos; de acuerdo con sus condiciones específicas y a su momento histórico, contribuyen al desarrollo de la Teoría de la Administración Pública, misma que utilizan para mejorar sus aparatos administrativos. La administración pública es el gobierno, su acción y sus objetivos, así como la distribución de la autoridad política.

El Estado, a través del gobierno y de la administración pública, tiene como una responsabilidad atender y resolver asuntos públicos, y para esa tarea cuenta además con funcionarios públicos, los cuales se apoyan en sus conocimientos teóricos y de la realidad social que caracteriza al Estado al que pertenecen. El Estado y sus Poderes de la Unión actúan como una unidad políticamente organizada al servicio de la sociedad.

Los antecedentes del estudio de la Administración Pública se encuentran en torno al nacimiento y desarrollo del Estado de derecho, pues en los Estados totalitarios no existió y no se requería un campo de estudio en torno a la administración de los bienes públicos. No obstante lo anterior, la idea de administrar lo público aparece desde la época antigua, en donde encontramos sus primeros vestigios.

El campo de estudio de la Administración Pública es una disciplina que en su origen se apoyó de las disciplinas del Derecho, la Ciencia Política y la Administración; actualmente es un campo de estudio independiente, con un objeto de estudio definido y con una serie de estudios sistemáticos propios de la disciplina que ha acumulado a largo de su historia.

Por otra parte, la administración pública tiene dos connotaciones, a) una como órgano administrativo que ejecuta acciones, cuando es *el gobierno en acción* que hace cosas, y otra b) en un campo de estudio que aporta ideas para el desarrollo de las funciones principales del gobierno y el Estado. Para diferenciarlos anotaremos en mayúsculas al inicio cuando se trate de un campo de estudio. En sus dos connotaciones, la administración pública ha sido y es uno de los principales pilares de los cuales se auxilia todo Estado moderno, para el ejercicio eficiente y con calidad de sus responsabilidades inherentes.

1.1.1. La historia y el contexto del estudio de la Administración Pública

La historia del estudio de la Administración Pública es difusa y no existe un acuerdo claro en torno a su nacimiento y evolución, en cuestión de fechas y lugares. Algunos autores se pronuncian en el sentido de que la administración pública surge en los primeros años de la humanidad, con las primeras civilizaciones representativas que se encuentran desde el año 4000 a.c.

A pesar de que no se trata del inicio formal del estudio de la Administración Pública, existe el objeto de estudio y, en consecuencia, inicia su desarrollo y evolución desde aquella época. Estos vestigios de administración de gobiernos en la Época Antigua, estaban dirigidos básicamente a monarcas responsables de Estados y organizaciones políticas, con el propósito de defender y aumentar sus reinos y sus privilegios.

El estudio de la Administración Pública se ha enriquecido a través de la historia por un sinnúmero de aportaciones valiosas, con mayor rigor a partir del siglo XVIII hasta nuestros días. Sin embargo, esos estudios acumulados no forman una teoría uniforme y lineal, debido a que por la variedad de Estados que existen en el mundo, se ha desarrollado una gran variedad de corrientes, escuelas, enfoques, tendencias; razón por la que no existe un solo hilo conductor que permita a la Administración Pública desenvolverse plenamente como una disciplina con madurez.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

No obstante lo anterior, en un esfuerzo por sistematizar la historia de la Administración Pública, estamos en posibilidades de decir que fue hasta la época de la Revolución Francesa cuando comenzaron a transformarse los Estados absolutistas en Estados democráticos y, en consecuencia, los súbditos se transformaron en ciudadanos. Los ciudadanos le otorgaron legitimidad a los Estados Democráticos, quienes a su vez por medio del gobierno y la administración pública procuran el desarrollo de los pueblos, en su calidad de titulares de las Soberanías.

Desde este periodo de la historia, los ciudadanos comenzaron a ser representados por una estructura de gobierno, democrática y representativa en la administración pública, con la tarea de proporcionar servicios suficientes y necesarios que les permitan una vida digna.

Sobre el inicio del estudio de la Administración Pública mencionaremos las siguientes connotaciones: para José Juan Sánchez González "La Administración Pública como actividad humana, objeto y fenómeno real, es tan ancestral como la aparición de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia de la humanidad"¹.

Por otra parte, Juan José Sanabria López acota "La administración pública entendida como un conjunto de organizaciones, características del estado, que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas en una sociedad dada, corresponde al objeto de conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública. Esta rama del conocimiento nace en 1808 cuando C.J.B. Bonnin publicó *Principios de administración*, en el marco de las ideas de Revolución Francesa, aunque sus antecedentes inmediatos los encontramos en la Ciencia de la Policía y las Ciencias Camerales"²

Finalmente, Mario Martínez Silva en el *Estudio Introductorio* que presenta al Libro "*Clásicos de la Administración Pública*", en donde se analizan las etapas importantes de la Administración Pública en los Estados Unidos, cita a Jack Rabin y James Bowwman quienes afirman que "quizá ningún suceso o individuo puede ser identificado con el origen de la administración Pública [pero] Wilson fue una de las primeras personas en plantear importantes cuestiones acerca del papel y la función propios de la administración en una democracia: ¿Cómo conciliar la administración pública experta

¹ Sánchez González, José Juan. **Los nudos históricos de la administración pública**. En Revista de Administración Pública, número 100, INAP. Abril de 1999, México. P. 113

² Sanabria López, Juan José. **La construcción del estudio de la administración pública**. En Revista IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México) número 45, Enero-Abril del año 2000. P. 35

y apolítica con el control popular sobre todos los aspectos del gobierno? ¿Quiénes deben ser los administradores? Y, ¿cuáles son, dentro del contexto de la democracia, los medios, objetivos y límites apropiados del gobierno administrativo?³. Se considera a la obra Woodrow Wilson como el inicio moderno de la administración pública como disciplina académica autónoma en los E.U.A.⁴

Estas posturas manifiestan su posición en torno a la evolución del estudio de la Administración Pública, considerando algunos elementos que influyen en el desarrollo de la disciplina, aunque debemos mencionar que no existe contraposición. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos existe consenso de que la disciplina en ese país tiene su inicio a partir de la obra de Woodrow Wilson.

Es importante mencionar que el estudio de la Administración Pública, hoy en día, es un campo de estudio que cuenta con conocimientos acumulados desde antaño. Incluso aún en el presente es acumulativa y cuenta con nuevas aportaciones.

Estos conocimientos, que se han acumulado a través de la historia, y los nuevos que se integran convergen en un objetivo: formar e impulsar a una administración pública que en la práctica actúe con profesionalismo y con responsabilidad, ante una sociedad cada vez más participativa y exigente, sin el temor a la rendición de cuentas de las acciones que realice.

1.1.2 La historia del objeto de estudio de la administración pública

El objeto de estudio de la Administración Pública es el aparato administrativo del Estado, a través del cual el Gobierno conduce los destinos de los pueblos. En las comunidades primitivas el jefe o gobernante es el que detentaba el poder político, económico y social; incluso era capaz de dirigir personalmente las actividades de gobierno. Con el paso del tiempo y con el crecimiento de las comunidades, se hizo necesario delegar las funciones y responsabilidades, y es así como surgieron las primeras organizaciones bajo el mando de un líder. Este tipo de administración se mantuvo por mucho tiempo como una prerrogativa de los líderes y de sus familias, pero más tarde se presentaría la necesidad de otros elementos, creándose la primera clase de administradores, en donde sobresalen los administradores públicos.

³ Martínez Silva, Mario. **Estudio Introductorio** del libro "Clásicos de la Administración Pública" Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., F.C.E. y Universidad Autónoma de Campeche, México 1999. P. 8

⁴ Más adelante, en el apartado 1.2.4 se expondrá ampliamente el contenido de la obra de Wilson.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Conforme las tribus se hicieron más grandes y los jefes fueron adquiriendo gradualmente el prestigio de dignidad real, el gobierno se convirtió en una actividad especializada y los sectores económico y social de la comunidad se concentraron en otro lugar. Comenzaba la especialización administrativa. Poco a poco los jefes de las tribus cedieron a los sacerdotes los asuntos religiosos y a los generales los asuntos militares, pero conservaron el poder supremo. Por último, con el paso del tiempo cedieron gradualmente los deberes civiles de gobierno a distintas instituciones para que se ocuparan de cuestiones ejecutivas, legislativas y judiciales.

Con el surgimiento de estas nuevas instituciones se requirió de la asistencia de funcionarios públicos, principalmente en la esfera ejecutiva, en donde desde su nacimiento, aún en la actualidad, se ocupan de las principales actividades de gobierno. Esta especialización de funciones, que operaba en las sociedades tribales, es característica del gobierno en todos los tiempos.

Es importante mencionar que en todas las etapas y formas de organización el funcionario es el subordinado del poder imperante, mismo que fue un jefe, un Rey, un cuerpo colectivo, un sacerdote, un magistrado, un militar, un legislador o un jefe del ejecutivo. En todos los casos el funcionario es el especialista en dirección y administración, sin acceso pleno al poder y a las cuestiones políticas del Estado.

Algunos autores señalan que el funcionario se cuenta entre los primeros profesionales de la historia, pues se comenta que es un error común subestimar la inteligencia de nuestros antepasados, error que sin duda debe abolirse para apreciar al máximo los logros en materia de administración. Es muy probable la existencia de funcionarios públicos que participaron en la construcción de grandes templos y ciudades, porque aún hoy en día no se cuenta una explicación lógica de cómo se realizaron ese tipo de construcciones monumentales, como las pirámides.

La historia registra que las primeras civilizaciones en Medio Oriente, Roma, India y China existieron aproximadamente hace 5000 años. Esa historia aún tiene mucho que decirnos, pues a la fecha sólo contamos con algunas referencias y no con una visión completa de lo pasó en las culturas primitivas. Algunos autores se ocupan de comentar las características de las áreas gubernamentales en las civilizaciones antiguas, de administración pública, tribunales, ministerios, funcionarios, provincias, departamentos, etc., tal y como le mencionaremos más adelante.

Por ejemplo, José Juan Sánchez⁵ señala que a la antigua China, que existió alrededor del año 2000 a.c., se le atribuyen muchos adelantos administrativos importantes a la dinastía Shun, incluso la utilización de exámenes para probar la capacidad para la promoción. Asimismo, los gobiernos tenían que cumplir ocho objetivos: i) alimentación, ii) comodidades, iii) sacrificios, iv) previsión de trabajo, v) acceso a la educación, vi) penalización del crimen, vii) huéspedes y viii) el ejército. Con estas tareas asignadas es posible deducir la existencia de un aparato administrativo completo, y un grupo de funcionarios con asignación de funciones específicas.

En la India el gobierno era despótico, gobernado por un rey con poder ilimitado, pero con un consejo notable facultado para legislar, regular las finanzas y los asuntos exteriores, así como nombrar a los funcionarios del Estado más importantes. "Las ciudades estaban gobernadas por grandes comisiones, las aldeas por el jefe o por un *panchayat* o consejo de cinco. Había un sistema complejo de cortes legales para administrar un sistema de justicia extremadamente severo, con el Consejo real a la cabeza y el rey como corte final de apelación. Se dice que *Arthasastra*, escrito por Kutilya, un tratado sobre política y más antiguo trabajo que se conoce, puede ser comparado con *El Príncipe* de Maquiavelo"⁶.

El objeto de estudio de la Administración Pública es el resultado de muchos años de evolución histórica, que comenzó desde procesos rudimentarios de administración en la época antigua, hasta nuestros días con enormes y complejos procesos de administración. Incluso algunos autores señalan que la historia misma es una historia de la administración, la cual se encuentra en espera trabajos de sistematización para construir su desarrollo y comprender plenamente los procesos actuales, sin confusión o nuevas invenciones.

1.1.3 Los primeros intentos por preparar a los servidores públicos

En la Época Antigua sobresale la preocupación por apoyar a los responsables del gobierno en sus funciones y en su ambición por mantener y aumentar el poder. Asimismo, el uso del término *administración* en el sentido de aprovechar los recursos públicos y los bienes públicos, se comenzó a utilizar con sus limitaciones obvias, porque la administración pública no contaba con una estructura adecuadamente distribuida y con tramós de control definidos para el desarrollo de

⁵ Sánchez González, José Juan. Op cit. P. 117-118

⁶ Ibid. P. 118

ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

sus funciones. Los esfuerzos se realizaron pero la confusión administrativa y operativa, con el paso del tiempo sólo permitió desarrollar la tendencia de preparar a los monarcas.

A pesar de las diferencias en torno al origen y desarrollo del estudio de la Administración Pública, es imposible negar que es un producto histórico que, aunque no ha tenido siempre el mismo nombre, ha existido y se ha desarrollado junto al Estado. No es una disciplina de nueva creación, es más bien una disciplina cada día más fortalecida por su contexto histórico. Si me lo propusiera sería casi imposible enumerar la totalidad de las aportaciones al estudio de la Administración Pública, que se han realizado a lo largo de su historia; sin embargo, analizaré y comentaré algunas aportaciones que alentaron la idea del servicio público profesional.

José Juan Sánchez⁷ además comenta que la construcción de la Administración Pública ha transitado desde la antigüedad, dejando constancia en el *Arthasastra*, los *Especios de los Príncipes*, las *Ciencias Camerales* (en especial con la *Ciencia de la Policía*), las aportaciones de Alemania y Francia hasta llegar a Estados Unidos con Woodrow Wilson. La razón es por que tiene un carácter histórico al igual que la evolución del Estado.

Para analizar esta evolución, es destacable mencionar que existe una versión documentada en torno al estudio de la Administración Pública, la cual se remonta en la civilización Hindú, de la época antigua, específicamente en los siglos VI y IV antes de la era cristiana, con el libro de la escuela de los *Arthasastras* indios, el de Kautilya, del cual se dice que es una síntesis de otros *Arthasastras* anteriores. El *Arthasastra* es un manual del arte de gobernar que contienen consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos, técnicas, medios y principios para obtener y conservar el poder.

Se trata de los primeros estudios antiguos documentados, acerca de la Administración Pública, que fueron denominados *Arthasastras indios*. Se sabe, además, que fueron elaborados "... entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana. De esas obras sobrevive un trabajo elaborado durante la dinastía Maurya (321-185 a. de J.C.) que Chandragupta (321-297 a. de J.C.) inaugurara al forjar en el Delta del Ganjes un poderoso imperio que comprendía desde el mar Arábigo hasta el Golfo

⁷ Ibid. P. 118-124

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

de Bengala. El documento... fue escrito por Kautilya, primer ministro del rey Chandragupta, y lleva por título *Arthasastra*...⁸

Comenta Francisco Díaz Casillas que para el Dr. Shamasastri la palabra *Arthasastra* tiene la siguiente connotación: la subsistencia de la humanidad llamada *Artha*, riqueza; la tierra que contiene a la humanidad es también llamada *Artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política⁹. El significado de la palabra muestra el contenido como el arte de obtener y conservar la tierra que era el sustento del pueblo Hindú, para tener poder político. Esta obra engloba consejos que proporcionan viejos maestros y pensadores políticos a los Reyes, en forma de principios generales y básicos.

En torno a esta versión es importante comentar que, si bien no se trata propiamente del estudio de Administración Pública, sobresale el antecedente de la preparación de los gobernantes en el área de la función pública en épocas remotas de la historia de la humanidad.

Por otra parte, con relación a las evidencias antiguas de la Administración Pública, Omar Guerrero apunta comenta que el vocablo *administración* ya se usaba corrientemente en la antigua Roma para los asuntos de gobierno pues "La evidencia más antigua que se conoce se debe a Sexto Julio Frontin, un funcionario romano que tuvo a su cargo la gestión del agua potable de la ciudad. En el documento en el que describía sus labores, que se remonta al año 70 d. C., Frontin explicó que desempeñaba una función delegada por el emperador, cuyo objeto era la administración (*administratum*) de los acueductos de Roma. La administración ya reflejaba desde entonces un fenómeno diferenciado, pero su diferenciación era relativa, pues en esa época las funciones públicas estaban confiadas en cargos y no en órganos, pues sus titulares realizaban otros cometidos paralelos, como la justicia, la fiscalización y la contraloría, así como deberes económicos. Tampoco existía un desarrollo pleno de la separación entre el funcionario y los medios de administración, y persistía un fuerte contenido patrimonial en el desempeño de las tareas gubernamentales."¹⁰

Omar Guerrero, continúa argumentando, que el término *administración*, recorrió muchos siglos desde la era Romana hasta el siglo XVIII, para formar parte del lenguaje administrativo en Europa.

⁸ Díaz Casillas, Francisco J. *Et al. Teoría de la Administración Pública I*. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. SUA. México. 1990. P. 3

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. Edit. Oxford, México. 2000. P. 4

Sin embargo, *administración* era una práctica que formaba parte de los usos y costumbres de los servidores públicos, de sus actividades cotidianas, pues no tenía la altura suficiente para ser conceptuada. Desde su origen y hasta el siglo XVII, lo administrativo estuvo confundido con otras materias gubernativas como la justicia, la economía, las finanzas. Por ese motivo, las organizaciones gubernamentales eran de carácter plurifuncionales.

1.1.3.1 La Administración Pública en la Edad Media

En la Edad Media, durante el periodo comprendido del siglo VI al XV, los Árabes desarrollaron una tendencia administrativa conocida como los *Espejos de los Príncipes*, que permaneció durante diez siglos aproximadamente, dando como resultado escritos y avances muy valiosos en materia del estudio de la Administración Pública.

En esta etapa se desarrollaron *Los Espejos de Príncipes*, con el propósito de capacitar a los monarcas y a sus servidores en el arte de gobernar. Fue una tendencia literaria la cual tuvo su origen en la India y en Persia. Se trató básicamente de documentos que buscan instruir a través de consejos (considerados secretos) a los príncipes, con el propósito de que desarrollaran habilidades en la política, la administración y otros asuntos de gobierno. Esta tendencia se expandió en la civilización occidental y se mantuvo más allá de la etapa final de la Edad Media.

Juan José Sanabria señala sobre esta tendencia que "La adecuada organización del trabajo por el poder político a fin de satisfacer necesidades materiales o espirituales, y la consecuente toma de decisiones para mantener unida dicha actividad y protegerla de sus enemigos, tanto internos como externos, ha sido materia de reflexión desde hace mucho tiempo por las culturas más diversas. Además, la continuidad de la dinastía y la subsistencia del reino dependían de la pericia que poseyeran el déspota y sus sucesores en el gobierno de la ciudad o el imperio. Pero, ningún príncipe nace sabiendo gobernar, esto se aprende con la práctica y con la ayuda de consejeros, ministros y gobernantes, sobre todo cuando es muy extenso el imperio"¹¹.

Frente a la necesidad de prepararse en el arte de gobernar, los responsables de gobiernos déspotas se auxiliaron de conocimientos empíricos y subjetivos que les presentaban en forma de recomendaciones, algunos familiares o miembros del imperio cercanos, conocimientos que eran elaborados únicamente observando el ejercicio cotidiano de los gobiernos. Además, no debemos

¹¹ Sanabria López, Juan José. Op cit. P. 36

olvidar que el arte de gobernar estaba reservado a pocos, por lo tanto se conservaban como conocimientos limitados para evitar su dispersión; es decir, estos conocimientos permanecieron ocultos, en secreto y con circulación restringida, sólo entre los miembros del gobierno.

Continua, Sanabria López, comentando que Ibn Mugaffa fue quien introdujo los primeros *Espejos* en el siglo VIII al mundo musulmán. Estas obras son manuales elaborados considerando conocimientos filosóficos antiguos, historiadores e incluso experiencias personales en asuntos de gobierno. A pesar de ello, es importante destacar que los documentos en conjunto no llegaron a formular conocimientos sistemáticos sobre política y administración pública, pues únicamente se consideran documentos con buenas intenciones y recomendaciones, que enseñaron empíricamente como ser un buen ciudadano, un buen político y un excelente administrador.

1.1.4 La sistematización del estudio de la Administración Pública

La transición de la sistematización del estudio de la Administración Pública la ubicamos en el periodo comprendido del siglo XVI al siglo XVIII. Esta etapa comprende el final del periodo denominado *los Espejo de Príncipes* y el surgimiento, en Europa, de las denominadas *Ciencias Camerales* o también denominadas Ciencias de la administración del Estado absolutista.

De la etapa final de *Los Espejos de Príncipes*, podemos mencionar las siguientes obras:

SIGLO	OBRA	AUTOR
Siglo XIII	<i>Del Gobierno de príncipes</i>	Santo Tomás de Aquino
Siglo XVI	(1515) <i>De la educación del príncipe cristiano</i>	Erasmus de Róterdam
Siglo XVI	(1531) <i>El Príncipe</i>	Nicolás Maquiavelo
Siglo XVI	(1555) <i>Testamento Político</i>	Melchor Von Osse
Siglo XVI	(1590) <i>Secreta Política</i>	Jorge Obrecht
Siglo XVII	(1656) <i>Principado Alemán</i>	Luis Von Seckendorff

Estos últimos *Espejos de Príncipes* vislumbran la distinción entre los asuntos privados del monarca y los asuntos del reino. Melchor Von Osse sugirió que los problemas existentes eran por la falta de preparación de los servidores del Rey, por lo que propuso reclutar a los mejores hombres con talento para el ejercicio de la función pública. Es decir, comenzó de manera incipiente la

preocupación por diseñar y organizar adecuadamente las estructuras administrativas de la administración pública, para contratar a los funcionarios más capaces.

En este periodo quedó clara la intención de preparar a los monarcas y a los miembros del gobierno, para el adecuado ejercicio de sus funciones públicas, aún cuando persistieron las inconsistencias y las disfunciones administrativas de los gobiernos, situación que no les permitió la formulación de una ciencia de la administración; en cambio, estructuraron un cuerpo de conocimientos empíricos y subjetivos, con sustento en la observación y en la acumulación de consejos e ideas.

El origen de *las Ciencias Camerales* lo encontramos a principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los trabajadores del Estado Absolutista. Sin embargo, la corriente *cameralista* se comenzó a cultivar sobre todo en Alemania y Austria, durante los siglos XVI – XVIII, logrando acumular un nivel aceptable de conocimientos sistematizados.

En su formación incipiente, la base donde se construyó la corriente de la *Ciencias Camerales* a partir del siglo XVIII, la encontramos en los contenidos de a) los consejos a los príncipes, b) los pensadores políticos contemporáneos y c) el *Fiscalismo*¹². Para el presente estudio consideramos al *Cameralismo* vigente del siglo XVI al XVIII.

Omar Guerrero¹³ comenta que una antigua institución llamada *Cámara* fue revolucionada, pues era una tesorería al servicio del señor feudal, limitada a realizar operaciones financieras, y a partir del siglo XVI sólo conservó su nombre y su idea original; ya que en adelante los ingresos no fueron su fin mismo, sino además su administración y uso.

Se conoció como *cameralistas* al conjunto de trabajadores del Rey que, en Austria y en Alemania, realizaban funciones de auxiliares, en cuerpos colegiados (*Collegia*) como sinónimo de *Cámara*. Al principio se dedicaron exclusivamente a analizar el patrimonio y la hacienda del reino, a elaborar propuestas para aumentar la prosperidad y el poder del reino, para fomentar la felicidad y el bienestar de sus habitantes, así como procurarles mejores condiciones de vida.

¹² Fiscalismo: es una corriente considerada una tecnología administrativa específica referida a sistematizar y perfeccionar los métodos y procedimientos para incrementar los ingresos públicos del Estado, surgida en el Reino de Austria durante el Siglo XVII.

¹³ Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Editorial Harla. México. 1986. P. 3

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

La *Cámara* absolutista diseñó un estilo de trabajo sin precedentes: los soberanos consideran a la *Cámara* como la espina dorsal de la administración del Estado absolutista. A diferencia de sus antecesores feudales que aspiraban a transformar de manera radical, se propusieron revolucionar la administración pública y propiciar el progreso integral del Estado.

El *Cameralismo* logró convertirse en una tendencia a racionalizar el trabajo administrativo del gobierno, para impulsar la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado, llegando a ser una fase superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo. Pero además, se desarrolló como una construcción teórica encaminada a enseñar el funcionamiento complejo del Estado, y transmitirlos a través de cátedras. Es decir, fue a la vez una técnica de gobierno y una teoría.

La corriente *Cameralista* constituyó la transición a una nueva dominación de la sociedad por medio de la administración pública, entendida como una tendencia racional y una estructura administrativa al servicio del gobierno. Esta transformación implicó para los gobiernos absolutistas la creación de un nuevo funcionario. En Alemania se denominó *Cameralista*, cuya vocación lo llevó al ejercicio de funciones distintas, pues se encamina a funciones que lo comprometen en el logro de los fines del Estado.

1.1.5 El Cameralismo

A diferencia de *Los Espejos de Príncipes*, los *cameralistas* formaron una generación que permitió que se conocieran, convivieran e influyeran entre ellos, lo que posibilitó un ambiente académico, que produjo el desarrollo de las *Ciencias Camerales* en el siglo XVIII y la transmisión de esos conocimientos hacia las nuevas generaciones. Fue un ambiente idóneo no sólo para la formación de *cameralistas* de oficina, sino también para los profesores.

Las *Ciencias Camerales* como disciplina universitaria surgieron en el año de 1727, cuando Federico Guillermo I, Rey de Prusia, estableció en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder, una profesión para la formación de los funcionarios públicos del reino: la Profesión en Economía, Policía y *Cameralística*. El entonces Pro-Rector de la Universidad de Halle estableció que, a partir de esa época, los servidores públicos deberían conocer de las disciplinas relacionadas con la promoción del desarrollo del Estado.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

En el año de 1730 comenzó en Prusia la Profesión en Economía y, a su vez, en Austria se fundó la Academia Teresiana en 1746. Sin embargo, las *Ciencias Camerales* comenzaron a enseñarse hasta 1752, por Juan Enrique von Justi. Omar Guerrero comenta que existieron básicamente dos generaciones de catedráticos:

Primera Generación:

Pedro Simón Gasser	(1676-1750)	Universidad de Halle
Justo Cristóbal Dithmar	(1677-1737)	Universidad de Frankfourt del Oder
Federico Stisser	(1689-1732)	Universidad de Jena
Juan Furstenau	(1688-1756)	Universidad de Riltten
Joaquin Jorge Zincke	(1692-1768)	Universidad de Leipzing

Segunda Generación:

Joaquín Jorge Darjes	(1714-1791)	Univ. Jena y Frankfourt del Oder
Daniel Schreber	(1709-1777)	Universidad de Leipzin
Juan Enrique von Justi	(1717-1771)	Universidad de Viena
José von Sonnenfels	(1733-1814)	Universidad de Viena

Los profesores de aquella época dedicaban medio tiempo a la academia y el otro medio tiempo lo dedicaban al ejercicio *cameral* de la administración pública, lo que procuraba una preparación completa. Así comenzaron a surgir los libros de texto. El primer libro de texto *cameralista* fue titulado *Introducción a las ciencias económicas, política y cameral*, elaborado por Gasser en el año de 1729, mismo que fue utilizado por estudiantes en la especialidad de "*Profesión en Economía, Policía y Cameralística*". Omar Guerrero señala que los libros de texto además de servir para uso de los estudiantes, eran verdaderos tratados de construcción teórica, lo que permitía debates y reflexiones que alimentaban la enseñanza. Sin embargo, acota, a pesar de que los *cameralistas* tuvieron su centro vital en la cátedra, no estuvieron reducidos a ella, pues incursionaron en otras áreas.

Las *Ciencias Camerales* fueron una trilogía de ciencias: economía, policía y cameralística. Primero se conocieron como teorías de administración de los ingresos fiscales y luego como las ciencias de la administración del Estado absolutista. Juan Enrique von Justi y su obra *cameral Los fundamentos del poder y el bienestar de los estados o exposición de todas las ciencias de la*

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

policía, publicada en 1760-1761, desarrolló la idea de que ya se trate de economía, policía, *cameralística*, comercio o finanzas, sólo existe el propósito de hacer prosperar al Estado y aumentar su fuerza.

Sin embargo, las *Ciencias Camerales* se ocuparon del Estado desde el punto de vista de la Cámara, es decir, a partir de la unidad organizativa del Estado. Justi explicó en que consiste la política de un lado y las *Ciencias Camerales* de otro lado: "El propósito general del *arte del gobierno [política]*, es garantizar la seguridad integral de la comunidad contra los peligros internos y externos'. En contraste, la *economía* tiene una finalidad diferente: su 'objetivo en sí es preservar e incrementar los bienes del Estado', en tanto que la *cameralística* 'enseña cómo usar estos medios sabiamente y para la promoción de la felicidad del Estado'.

"Por su parte, la *ciencia de la policía* está principalmente relacionada con la conducta y sostenimientos de los súbditos, y su gran objetivo es poner en equilibrio y correlación lo que los súbditos de la República pueden utilizar, y en posición tan cómoda que pueda apoyarlos'.

"En cuanto a la *ciencia comercial*, ésta se encuentra formada por 'dos disciplinas diferentes': la primera se refiere al comercio en sí, 'la otra trata de las medidas por medio de las cuales pueden ser establecidas empresas comerciales y hechas florecer, lo que da por resultado que el sostenimiento de los súbditos pueda ser ampliado y los recursos del país incrementados'.

"Finalmente, la '*dirección (Haushaltungskunst)* está particularmente inclinada a mostrar cómo los recursos de las personas particulares pueden ser preservados, incrementados y usados'. Todas estas ciencias —concluye von Justi— deben incrementar los medios del Estado, para acelerar sus procesos de desarrollo"¹⁴.

En la visión del Estado absolutista, la política y las *Ciencias Camerales*, formaron un programa de actividades administrativas que procuraron la expansión del Estado, a través de la posesión, guarda y uso racional de sus medios. Asimismo, promovieron a la vez la unidad estatal.

La visión de von Justi fue compartida en general por sus contemporáneos. Para Federico Stisser, en 1735, las *Ciencias Camerales* eran "parte de la más amplia ciencia del Estado y constituyen por

¹⁴ Guerrero, Omar. *La teoría de la ...* P. 13

tanto el alma del Estado mismo; ellas sirven, simplemente para enseñar cómo un soberano puede hacer prosperar a su país y a su pueblo". Jorge Enrique Zincke en 1751 y 1752 dijo que "una de las más importantes misiones de las ciencias camerales, es la de mostrar las formas en que los países pueden ser rectos y sabiamente convertidos en fuente de ingresos y beneficios".

Por su parte, Joaquín Jorge Darjes comentó en 1756 que las ciencias camerales se relacionan con lo "más útil y aplicable" al progreso humano. José von Sonnenfels definió en 1756 a la ciencia del Estado como "la ciencia del bienestar del Estado, la ciencia del gobierno"; y a la que consideró dividida en cuatro ciencias especiales: política o arte del gobierno, policía, comercio y finanzas.¹⁵

La etapa denominada *cameralismo* se distinguió por el inicio de la formación universitaria de los funcionarios públicos, en tiempo de Estados absolutistas y autoritarios, con la intención de aumentar el poder estatal y administrar racionalmente los recursos públicos; es decir, se distinguió por la idea de profesionalizar a los servidores públicos, a través de la formación universitaria, en las áreas de política, policía, comercio y finanzas. Sin embargo, a finales de la etapa del *cameralismo*, se desarrolló la especialización de las *Ciencias de la Policía*.

1.1.6 La Ciencia de la Policía

La *Ciencia de la Policía* es un conjunto de disciplinas cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar estadistas y funcionarios públicos, para que fueran capaces de incrementar el poder del Estado. Asimismo, la *Ciencia de la Policía* es una rama de las Ciencias Camerales.

A mediados del siglo XVIII el *Cameralismo* se expandió a Europa a través de la *Ciencia de la Policía*, pues fue la disciplina que tuvo mayor desarrollo. En esta época se encuentra la génesis formal del estudio de la Administración Pública.

Primero señalaremos como antecedente que el concepto de *policía* tiene su origen en la época griega, con Platón y Aristóteles, en sus obras clásicas *Politeia* y *Política* respectivamente, las cuales versaron sobre la *polis*, es decir, sobre el Estado y sus ciudadanos. Para los griegos el término *Política* se refería a cosas inherentes a la *polis*, en cambio el término *politeia* significaba la organización gubernamental específica en ella instituida. Con el paso del tiempo la *politeia* se

¹⁵ Ibid. P. 14.

ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

transformó en la cultura romana como *politia*, y actualmente se le conoce como policía, police, policey y policy, en español, francés, alemán e inglés respectivamente.

Omar Guerrero¹⁶ apunta que a mediados del siglo XVIII en Alemania, von Justi diferenció *policey* de otras actividades del gobierno como la economía, finanzas y política, facilitando la primera definición de la administración. De aquí también se derivó la ciencia de la *policia* (Policey-Wissenschaft), como el eje de los estudios administrativos. La labor intelectual de von Justi permitió entender a la administración integral de la sociedad, desde los complejos procesos económicos, hasta los delicados asuntos morales, pasando por la administración de la justicia, salud y religión.

"Von Justi no fue teórico de una forma de Estado, sino del Estado moderno cuyo carácter es, a partir de su tiempo, el usufructo de las condiciones producidas por una expropiación general de los restos de la antigua sociedad medieval, lo que propició la expansión de sus fuerzas interiores y promovió el desarrollo de la nueva sociedad que estaba construyendo. [...] Propio de su esencia es el fisco, faz estatal de tributación y planificación del gasto público productivo rentístico; y de suyo es igualmente la administración de una justicia en la que se cimienta la seguridad interior. Se trata de un Estado inteligente que aprende y enseña a sus pobladores para convertirlos en ciudadanos más virtuosos, trabajadores más productivos y súbditos más obedientes."¹⁷

El instrumento y la fuerza de ese Estado es la *policía*, que le ayuda a comprender a la sociedad en donde se desempeña, anticiparse a los resultados y vislumbrar los posibles obstáculos; con el propósito de afirmar y aumentar el poder interior del Estado. Von Justi se propuso en su obra denominada *Economía de Estado*, distinguir los campos de la Economía y la *Ciencia de la Policía*, buscando contribuir en la definición de esos conceptos y evitar confusiones de la *política* con la *policía*, argumentando que cada una de esas disciplinas tiene su campo de estudio propio: "la política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro [...] Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible..."¹⁸.

¹⁶ Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado*. P. 5

¹⁷ *Ibid.* P. 12

¹⁸ Von Justi. *Elementos generales de la policía*. Citado por Omar Guerrero en *Teoría administrativa del Estado*. P.14

Es decir, le corresponde a la *policía* aprovechar las fuerzas materiales, morales e intelectuales de la sociedad, en beneficio del poder estatal y de la misma sociedad; le corresponde además un papel impulsor que vele por la salud, nutrición y vigor del Estado; es la *policía* el responsable de nutrir la vida de los súbditos y la fuerza del Estado. Su función es totalmente novedosa para aquella época: afirmar y aumentar el poder estatal a través de la sagacidad de sus reglamentos. Von Justi sostiene que "La ciencia de la policía consiste en arreglar todas las cosas relativamente al estado presente de la sociedad, en afirmarla, mejorarla y fortalecerla, que todo concurra a la felicidad de los miembros que la componen."¹⁹

Para von Justi la definición de la *policía* dentro del gobierno fue consecuencia del desarrollo de un campo de estudio confundido o subordinado a la política, la hacienda y la *cameralística*. En Alemania a partir del concepto *policía* y del ambiente reformista se generó un movimiento que buscó definir el campo de lo administrativo. El concepto de *policía* sintetizaba la idea de *administración*. El ambiente reformista surgió de la necesidad de una mayor gobernabilidad mediante una nueva organización administrativa, compuesta de funcionarios públicos con cierto grado de profesionalización administrativa. Lo anterior, impulsó el requerimiento de una formación propiamente administrativa del servicio público en materias de policía, asuntos interiores, diplomacia, finanzas y economía, así como la capacitación de los funcionarios en el arte de la elocuencia y la escritura.

En este contexto, von Justi sólo creó una ciencia fundada en principios generales, ya que estableció las bases generales, las categorías abstractas y universales, dejando a los funcionarios públicos el establecimiento práctico de la *policía*. La *ciencia de la policía* de von Justi significaba en otras palabras orden y disciplina. "La idea de Von Justi es clara: el Estado es una institución perfectible, lo mismo que degenerable. Para conseguirse lo primero y evitar los peligros de lo segundo, las fuerzas y las debilidades del Estado deben ser conocidas. [...] Pero nos engañamos si pensamos que la policía es un simple repertorio de técnicas gubernamentales. Es un *logos*, un campo de conocimiento de cuyo trabajo intelectual brota la explicación de las condiciones objetivas de la existencia del Estado, de sus precariedades y sus facultades, de sus imposibilidades y sus posibilidades."²⁰

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ *Ibid.* P. 17

Así, el desarrollo de la *policía* en un Estado dependía de la habilidad de los funcionarios públicos del gobierno en turno, pues contaban con programas de acción viables, calculados y racionales para el desarrollo de la sociedad. *La Ciencia de la Policía* de Von Justi tenía definidas sus tareas a cumplir. En un esfuerzo por clasificar los campos temáticos del Estado moderno, Von Justi señala tres grandes campos: a) el orden económico, b) la sociedad civil y c) la administración de justicia.

Además, la *policía* no es un mecanismo represivo, sino es una fuerza constructora dentro de la sociedad, ya que su misión era procurar el fomento de las fuerzas materiales, morales e intelectuales del Estado, además de prevenir los males que puedan afectar su existencia. La *policía* debe castigar a los crímenes que se cometan y los excesos que afecten la seguridad, pero además debe estimular a los ciudadanos a cumplir con sus obligaciones.

Finalmente, comentaremos que Von Justi al explicar la diferencia de la *policía* con otras disciplinas argumentó "... Sería útil, sin embargo, para el progreso de las ciencias, que se fijasen sus límites. No se conoce una ciencia, sino imperfectísimamente, cuando no se miran y ven todas sus partes, y se olvida infinidad de cosas útiles cuando se tratan muchas ciencias a la vez"²¹. Omar Guerrero señala que a partir de esta diferencia nace la *Ciencia de la Administración Pública*, aunque todavía lleva su nombre ancestral *La Ciencia de la Policía*.

En el siguiente apartado analizaremos la génesis del estudio de la Ciencia de la Administración Pública formal.

1.2 Génesis de la Ciencia de la Administración Pública

La Ciencia de la Administración Pública tal como la conocemos en la actualidad, se desarrolló en Francia en 1808 con Charles-Jean Bonnin, en España en 1826 con Javier de Burgos, en Alemania en 1865 con Lorenzo von Stein y en Estados Unidos en 1887 con Woodrow Wilson.

Tanto la Ciencia de la Administración Pública, como la *Ciencia de la Policía*, constituyeron un *logos*, un campo intelectual y temático, un ámbito de trabajo de investigación y docencia, donde existe análisis intelectual, crítica, discusión, rigor metodológico y acumulación de conocimientos sistemáticos. La transición de la *Ciencia de la Policía* a la Ciencia de la Administración Pública

²¹ Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. P. 18

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

desecha algunos elementos, transforma otros, algunos más los conserva y otros más se engendran.

La Revolución Francesa, que tuvo vida durante el periodo comprendido del año de 1789 al año de 1799, marcó el proceso final de los antiguos regímenes absolutistas y estableció las bases para el desarrollo de los nuevos Estados Democráticos europeos principalmente. Los Estados absolutistas no habían favorecido el desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública y, finalmente, a partir de esta revolución y transformación comenzó el desarrollo de la disciplina.

En consecuencia, para comprender este movimiento revolucionario, podemos decir como antecedente que antes de 1789, la sociedad Francesa, estaba constituida por tres estamentos sociales: a) alto clero, b) nobleza y c) burguesía. El Rey de Francia Luis XVI, gobernó en el periodo de 1774 a 1791, y tenía un estilo despótico y arbitrario, ya que el poder del Rey era considerado en aquella época de origen divino, razón por la que ejercía el poder de manera absoluta.

En este contexto, no se permitía expresar libremente las ideas políticas y culturales opuestas al régimen. Además, existía un enorme contraste entre la forma de vivir de las clases privilegiadas (el 3% de la población aproximadamente) respecto de la forma de vida del resto de la población.

A pesar de estas restricciones, algunos pensadores liberales expresaron con anterioridad sus ideas, tal el caso de Francois Marie Arouet, llamado Voltaire, un escritor francés que vivió de 1694 al año de 1778, quien a través de sus poemas, cuentos y novelas cortas expresó sus ideas liberales, racionalistas y anticlericales, razón por la que fue exiliado a Gran Bretaña. Asimismo, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), escritor, pedagogo y filósofo suizo en lengua francesa, criticó los fundamentos de la sociedad corrupta, y de su experiencia concluyó el principio de su filosofía: la de ser un hombre libre. Por su parte, Charles de Secondat, Baron de La Brede y de Montesquieu (1689-1755), escritor francés autor de la obra "El Espíritu de las Leyes", obra que contribuyó a impulsar las doctrinas constitucionales y la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)

En este contexto, para el año de 1789 la hacienda pública de Francia se encontraba en bancarrota, debido a los gastos de las guerras y los gastos para mantener a la corte. El 5 de mayo de ese año, el Rey Luis XVI inauguró la asamblea de los 1200 diputados en el Palacio de Versalles. La asamblea estaba formada por los representantes de los tres estados: clero, nobleza

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

y estado llano, cada estado sesionaba por separado. El estado llano luchaba por las reformas que eliminaran la desigualdad social, política y económica de la sociedad francesa. El 17 de junio de 1789, el tercer estado se transformó en Asamblea Nacional Constituyente, con el objetivo de proveer a la nación de una nueva Constitución. El Rey contra su voluntad tuvo que ordenar a los representantes de la nobleza y el clero que se unieran a la Asamblea Constituyente si aún no se habían unido.

En la Asamblea Nacional Constituyente se estableció la igualdad de todos los hombres, el derecho a la libertad y a la propiedad privada, la nacionalización de los bienes de la Iglesia y la eliminación de las aduanas internas y de los impuestos de peaje. Se redactó la nueva Constitución, la cual establecía el gobierno con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Rey Luis XVI presidiría el poder Ejecutivo, lo que convertía a Francia en una monarquía constitucional.

Había mucho camino por recorrer, pero el primer paso se había dado, y a pesar que tuvo que transcurrir el siglo XIX para la instauración de los Estados Democráticos Constitucionales, la Revolución Francesa señaló el camino a seguir. En consecuencia, la Revolución Francesa contribuyó a la desaparición de Instituciones europeas feudales y a la construcción de un orden social y político igualitario, con una administración pública moderna.

Omar Guerrero apunta que "El que el Estado absolutista haya sido eliminado radicalmente, de un golpe como en Francia, o que haya sido abolido gradual y casi pacíficamente, como el España y Alemania, determina directamente el grado de rapidez de desaparición, en su caso, de la ciencia de la policía o de las ciencias camerales, porque éstas son las ciencias administrativas que estudian a la administración del Estado absolutista. Y, por extensión, en la medida en que el Estado de derecho sustituye al Estado absolutista, sea rápida o lentamente, el momento de aparición de la moderna ciencia de la administración se adelanta o retrasa..."²².

Es difícil establecer periodos precisos del desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública para todos los países, pues la *Ciencia de la Policía* y las *Ciencias Camerales* continuaron desarrollándose a largo del siglo XIX.

²² Guerrero, Omar. *La teoría de la administración pública*. P. 25

1.2.1 Francia

El Francés Charles-Jean Bonnin escribió el libro titulado "*Principios de administración Pública*", publicado en 1808, y considerado una conquista revolucionaria francesa. Con este libro se inicia formalmente el desarrollo de la moderna "Ciencia de la Administración" en Francia y en algunos países del mundo posteriormente.

Omar Guerrero menciona que si un periodo de la historia universal por su efecto en la humanidad es célebre, ese periodo es *La Revolución Francesa*. Y dentro de ese periodo la Ciencia de la Administración es una de las grandes conquistas que el mundo moderno tributa a la Revolución Francesa²³. Sin duda en el periodo comprendido de 1789 a 1917, la política europea estuvo influenciada por los efectos de la este movimiento revolucionario.

Pero veamos que Bonnin, a lo largo de su vida, produjo una gran variedad de obras literarias, entre las que destacan: "*Reflexiones sobre Montesquieu*" (1795), "*De la importancia y necesidad de un código administrativo*" (1808), "*Derecho público francés*" (1809)", entre otras. Por sus obras, Bonnin es considerado precursor del Derecho Público, Constitucional y Administrativo, así como fundador de la Ciencia de la Administración.

Charles-Jean Bonnin escribió que "la administración pública hunde sus raíces en la sociabilidad natural del hombre, la misma que originó a la sociedad"²⁴. Con esto propone una administración que asuma las leyes, mediante las cuales los ciudadanos organicen su convivencia política y social. Si el Estado de Derecho tiene como principio político vital a la Constitución, entonces será encargado de organizar a la Administración. De esta forma, los funcionarios públicos a partir de esta transformación política serán responsables ante la Constitución y ante los ciudadanos.

Este autor realizó grandes esfuerzos por engendrar una nueva disciplina que procurara el progreso del Estado de Derecho, y considerara los aportes realizados por los especialistas en *Cameralismo* y en la *Ciencia de la Policía*. No obstante, Bonnin le imprimió un rasgo revolucionario a la disciplina ya que "Los *Principios* es una obra magna por su calidad y colosal por sus dimensiones. En ella se comprenden, por vez primera, las materias que se refieren a la administración"²⁵.

²³ Ibid. P. 51

²⁴ Bonnin, *Compendio de los principios de administración*. Citado por Omar Guerrero. La Teoría de la administración pública. P. 58

²⁵ Guerrero. Omar. Ibid. P. 61

Primero estableció que el estudio de la Ciencia de la Administración requería una clasificación temática que facilitara su análisis, y que procurara entender el objeto de la Ciencia de la Administración. Es así "... que la definición de la administración radica en que, junto con la justicia, ambas derivan de una categoría más comprensiva: la de gobierno"²⁶. Dentro del gobierno, la administración se encarga de aplicar las leyes generales a los hombres y a las cosas, en cambio la justicia impone la ley de manera particular.

"De especial importancia es la categoría de 'dominio de la administración', que suma las ideas relativas a la acción de la administración sobre los hombres y las cosas. Este dominio está determinado por un elemento primordial que define a la administración misma: el interés general. Como el propio Bonnin lo explica, la acción de la administración se ejerce en forma legal y directa sobre las personas y las cosas, 'dentro de sus relaciones con el interés general'. Aquí se encuentra lo que hemos llamado el espacio público y que, en letra de Bonnin, no es otra cosa que un conjunto de relaciones personales determinadas por el interés general, interés que inspira la acción administrativa y pone, por tanto, en movimiento a la administración. Bonnin declara, 'el administrado es considerado dentro de sus relaciones forzadas y necesarias'; es decir, en la sociedad administrada por el Estado, 'por cuanto la acción de la sociedad sobre él'"²⁷

En fin, para Bonnin la Ciencia de la Administración es, además de las leyes que pone en ejecución, "todo aquello que comprende 'las relaciones directas de los administrados en la sociedad'"²⁸. Bonnin trabajó las bases de la Ciencia de la Administración a partir del examen de sus proposiciones, bajo la premisa de que en las ciencias existen elementos que descansan sobre principios fundamentales.

Incluso estuvo cerca de elaborar solamente un Código Administrativo, pero no se quedó ahí, tenía el objetivo de darle a la administración elementos para que sea considerada una ciencia. Su obra fue genial y completa, pues ha permitido reconocer el nacimiento de la ciencia de la administración a partir de ella. Pero no debemos olvidar las condiciones históricas y la necesidad de contar con una norma que permitiera, en el contexto de la revolución francesa, desarrollar una nueva

²⁶ Ibid. P. 64

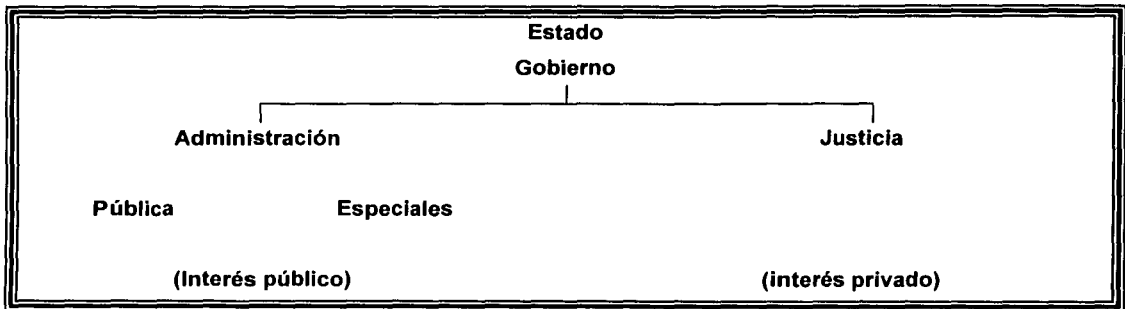
²⁷ Ibidem

²⁸ Ibid P. 65

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

sociedad, con un marco legal que supervisara las relaciones sociales y la acción de la autoridad estatal.

El análisis temático de la Ciencia de la Administración, a partir de la premisa que las relaciones sociales le otorgan vida, lo llevaron a alcanzar el objetivo que Bonnin se planteó: "Me he consagrado particularmente a demostrar que la administración pública es el principio de todo orden en el Estado"²⁹. Su análisis se puede ilustrar de la siguiente manera:



Es importante destacar que Bonnin señaló la dualidad, que aun hoy en día tiene la administración pública, pues se trata de una disciplina teórica y un instrumento para la práctica al mismo tiempo. Lo explicó así "La ciencia de la administración puede entonces ser considerada como el conocimiento de ciertas relaciones sociales; es decir, la teoría y el análisis de esas relaciones, así como su aplicación a las personas y a las cosas de reglas que ordenan tales relaciones dentro del interés común'. El concebir de tal modo a la ciencia de la administración es, en su entender, comprenderla 'en la naturaleza misma de las cosas' y entenderla en su dualidad teórica y aplicada".³⁰

Entonces la teoría y la práctica van de la mano, pues la teoría prepara al administrador público para actuar y, la otra parte, es la forma en como va a ejercer ese poder público.

Conforme a lo anterior, Bonnin estableció la premisa de que "... para ser verdaderamente administrador público no es suficiente conocer las leyes administrativas fundamentales, las leyes y los reglamentos sobre el ejercicio de los derechos políticos, sobre los impuestos directos, la agricultura, la industria y el comercio,... [se debe] saber todo aquello que puede interesar al

²⁹ Bonin Principios de administración pública. Citado de por Omar Guerrero. Op cit. P. 69

³⁰ Ibid P. 68

hombre en sociedad"³¹. Bonnin definió a la administración pública como "la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes"³².

Charles-Jean Bonnin diferenció al Gobierno de la administración pública, el primero tiene la función de dirigir y la administración pública es el brazo que ejecuta. En este sentido, la administración pública esta dotada de autoridad ejecutiva, pero pasiva de voluntad. Bonnin definió a la administración pública como "la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público"³³.

Es así como Bonnin contribuyó ampliamente en el surgimiento de la ciencia de la Administración Pública, al analizar detalladamente cada una de las áreas en las que influye el gobierno, como administración y en la aplicación de la justicia. Un tema destacable es la distinción del administrador público y de los administrados, de las cualidades que debe tener el funcionario público para contribuir en el fortalecimiento del Estado, y de la formación *sui generis* que necesariamente debe formar parte de su personalidad.

1.2.2 España

España tuvo una historia conflictiva durante la primera mitad del siglo XIX, pues en los primeros 60 años, se disputaron el poder los conservadores y los liberales. La Revolución Liberal Española (1808-1814) fue un movimiento social fraguado en contra de la ocupación y dominación de Napoleón Bonaparte, y el movimiento llevó a la convocatoria de las cortes de Cádiz y a la promulgación de la primera Constitución Española en el año de 1812.

No obstante, el Rey Fernando VII se opuso al régimen constitucional, y reestableció el absolutismo durante el periodo 1814-1833, hasta su muerte; salvo en un pequeño periodo liberal de 1820 a 1823. A pesar de sus esfuerzos Fernando VII no pudo contener la emancipación de las colonias americanas. Tras su muerte su esposa Maria Cristina de Borbón asumió la regencia hasta el año

³¹ Ibid. P. 70

³² Ibidem

³³ Ibid P. 72

de 1840, estableciendo un periodo de gobierno que se caracterizó por la mediación entre liberales y conservadores; después Espartero tuvo a su cargo la regencia hasta 1843. Del año de 1833 hasta el año de 1868 Isabel II reinó España, junto con gobiernos moderados (conservadores) y progresistas (liberales), hasta que fue exiliada en el año de 1868.

Omar Guerrero comenta que en España, durante el periodo de 1789 a 1854, fue la época del desarrollo de la Ciencia de la Administración, la cual se desarrolló en un ambiente rodeado por "la sucesión entre regímenes progresistas y conservadores y, en el fondo de este proceso, un recrudecimiento de los conflictos sociales, especialmente entre la aristocracia decadente y la burguesía en el ascenso"³⁴.

La historia de la transición española reafirma la premisa de que la Ciencia de la Administración se desarrolló en los países europeos, conforme a las etapas de transición de los antiguos regímenes absolutistas por los nuevos Estados de Derecho. A diferencia de Francia, a España le costó mucho esfuerzo liberarse del antiguo régimen y transitar hacia el nuevo Estado de Derecho.

La Constitución francesa sirvió de modelo para la Constitución Española de Cádiz, a pesar que la Constitución francesa fue mucho más agresiva y liberal. En este escenario evolucionó la Ciencia de la Administración, con el objetivo de procurar la prosperidad y el desarrollo del país, aprovechando su riqueza y todos los recursos naturales y sociales.

Francisco Javier de Burgos y Olmo (1778-1848), comenta Omar Guerrero, desarrolló la Ciencia de la Administración en España, con base en sus conocimientos de la Ciencia de la Administración francesa. Siempre fue conservador y sus ideas administrativas buscaron reestablecer el Estado Absolutista.

Este autor estuvo a favor del Estado absolutista benevolente, que procurara el bienestar del pueblo. Incluso propuso la reorganización del territorio español y, en cada provincia, se nombró un subdelegado principal de fomento, mismo que encontraba sujeto al poder central del Ministerio de Fomento. Para el puesto de subdelegado se buscó emplear a las personas que mostraron competencia y conocimientos en materia de administración.

³⁴ Guerrero, Omar. *La teoría de la P. 78*

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Sus tres obras principales fueron: a) la *Exposición* de 1826, b) la *Instrucción* para los subdelegados de 1833 y c) *Las ideas de administración* de 1841, ésta última se considera un resumen del trabajo intelectual y práctico de Javier de Burgos. Es importante mencionar su extraordinaria capacidad como funcionario público, cualidad que le permitió desarrollar ideas y prácticas en torno a la administración pública, como arte y como un campo de estudio.

La obra de Burgos tiene cinco etapas definidas, señala Omar Guerrero:³⁵

- a) Confianza en la eficacia de la administración pública para remediar los males que aquejan a España.
- b) Aplicación que hace como estadista de las propuestas formuladas para erradicar los males antes mencionados.
- c) Dificultades para llevar a cabo su obra.
- d) Un ambiente académico en el cual se puede formular el conjunto de los principios que forman a la doctrina de la administración.
- e) Su ratificación en la eficacia de la administración pública para alcanzar una organización definitiva.

El documento denominado "*La exposición dirigida a SM el señor don Fernando VII desde París el 24 de enero de 1826, por don Javier de Burgos, sobre los males que aquejaban a España en aquella época, y medidas que debía adoptar el soberano para remediarlas*", es de los documentos más valiosos en la historia de la Ciencia de la Administración, pues con él se inicia la reforma de la administración pública española y a la vez orienta los nuevos estudios.

Sin embargo, Burgos se enfrentó al dilema de ser discípulo de Bonnin, es decir liberal, o seguir siendo tributario del régimen absolutista al cual quería restaurar. Optó por la segunda opción y en sus obras se notó que no procuró otorgar créditos a las aportaciones de Bonnin.

Las aportaciones de Javier de Burgos buscaron siempre la prosperidad de España, pues "Burgos redactó la *Exposición* por iniciativa propia, preocupado, como estaba, de la difícil situación por la que pasaba España. Lo hace, -dicho por propia voz- sin intereses de partido, estando sólo dedicado al 'estudio de la administración y la economía'. Trata el asunto a través de tres

³⁵ Ibid P. 87

cuestiones: 1) los graves males que aquejan a España; 2) el grado de eficiencia de los medios empleados para remediarlos, y 3) la conveniencia de usar otros medios"³⁶.

Es decir, realizó un diagnóstico de la situación de su país, con base en el análisis de la economía, el comercio, la agricultura, entre otros temas; señaló, sin temor, que la administración pública había sido ineficiente en la atención de los problemas, se habían cometido errores; y, finalmente, propuso medios sencillos, con base en los principios de la Administración, para orientar a España hacia la prosperidad y la recuperación.

Omar Guerrero apunta que la sombra de Bonnin aparece cuando Burgos habla de considerar medios que corresponden a la naturaleza de las cosas,..."cuando reclama que los males de España sean resueltos bajo el influjo de los principios de la administración; en fin, cuando reclama un trato científico a los graves problemas de la nación española, fuera de la improvisación y la charlatanería. La ciencia de la administración, en enero de 1826, ha sido introducida en España"³⁷.

Una de las primeras acciones propuestas supone el conocimiento exacto del territorio, por cuanto extensión y cualidades: saber cómo esta integrada la población del Reino y el estado de la industria y el comercio. Para él era preciso estar debidamente organizados, y contar con funcionarios preparados para llevar cabo y aplicar la ciencia de lo "útil y de lo dañoso".³⁸

Burgos, al igual que Bonnin, definió y separó la Ciencia de la Administración de las demás Ciencias Sociales, y la definió como la ciencia que estudia las relaciones entre los individuos que integran el Estado, y sus relaciones con el mismo Estado. La relaciones del espacio público con el espacio privado, señalando claramente que la justicia considera al ciudadano de manera individual y la administración actúa sobre la sociedad en conjunto.

En este contexto Burgos señaló "La formación profesional del administrador público es a tal grado específica y peculiar que, comparándola con la propia del abogado hay tanta diferencia entre ambos como la hay entre el diplomático y el comerciante..."³⁹

³⁶ Ibid. P. 88

³⁷ Ibid. P. 89

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibid P. 90

El esfuerzo de Burgos por darle a la Ciencia de la Administración una base de principios es sobresaliente, pues plantea que los principios de la administración pública deben crearse a partir de la realidad, razón por la que son obvios y sencillos, y tienen como objetivo eliminar la improvisación y la especulación, y si son bien aplicados deben conducir a cualquier país hacia la prosperidad.

Burgos sostenía que la Ciencia de la Administración era una "ciencia que invoca las luces de la experiencia y la razón; pesa las ventajas que proporciona una medida, ensaya luego en otras análogas, y de mejora en mejora lanza los pueblos a la carrera de la prosperidad. La rutina, al contrario, semejante a la arpa de las fábulas, seca todo cuanto toca, y atendida a los antecedentes, casi siempre erróneos, del empirismo antiguo, se ve obligada a preferirlo a los principios luminosos de la ciencia que ignora, y a vincular la miseria pública en la renovación de los errores administrativos que la fundaron"⁴⁰. En otras palabras, la ciencia de la administración exige la abolición del empirismo, la rutina, la improvisación y la especulación que denigra el trabajo gubernamental.

La segunda obra hecha por Burgos, en el año de 1833 titulada *La Instrucción* dirigida a los subdelegados de Fomento, fue expedida cuando se encontraba como titular del Ministerio de Fomento en España, pues Burgos tuvo la oportunidad de poner a prueba sus propuestas como funcionario público.

A diferencia de la *Exposición*, la *Instrucción* se trató de una serie de indicaciones para los agentes del Ministerio de Fomento (funcionarios públicos), "se trata de un documento de procesamiento del trabajo gubernamental. En ella la doctrina no está explicada, sino preparada para su aplicación práctica"⁴¹.

Omar Guerrero precisa que no eran simples normas aplicables, sino que eran indicaciones juiciosas que permitían su ejecución, que las caracterizaba el orden y la sistematización de las materias que la integraron. La presentación de la *Instrucción* evocó a la antigua *Ciencia de la Policía*, pero cada materia abordada por Burgos, estaba desarrollada con suma precisión, profundidad y brillantez.

⁴⁰ Burgos, Javier de. *Exposición*.. Citado por Omar Guerrero. La teoría ... P. 91

⁴¹ *Ibid* P. 93

Finalmente entre los años de 1840 y 1841, mientras Burgos disfrutaba de un retiro temporal de vida pública, elaboró lo que se podría llamar su doctrina de la Administración Pública, con base en las experiencias anteriores. La doctrina se tituló *Ideas de administración*, en donde definió a la administración como "... La más variada, la más vasta, el más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva o mejora, todos los intereses públicos"⁴².

La relación entre los ciudadanos y la administración pública fue claramente desarrollada por Burgos, al establecer que los hombres, desde que nacen hasta que mueren, son objeto de ocupación de la administración pública, al tener como propósito otorgar lo necesario para una vida digna, a pesar de las carencias que puedan tener cada uno de los ciudadanos.

Esta relación extensa de la administración pública y el hombre la expuso Burgos de la siguiente manera: "con qué razón, pues, calificué yo un día de *inmensa* a la administración, y enumeré y aún desarrollé los beneficios de su omnipresencia. Con qué razón igualmente dije en otra parte que se podía definir 'la ciencia de lo útil y lo dañoso', dando a entender con esta designación, intencionalmente vaga, aunque exacta, ser ilimitada la esfera de sus atribuciones"⁴³. Se estableció el campo inmenso de la administración, respetando el ámbito de las demás ciencias y procurando que no confundan.

Durante el siglo XIX en España, hubo algunos teóricos de la administración pública, posteriores a Javier de Burgos, pero ninguno con su calidad y grandeza. España transitó al Estado de Derecho en compañía de Burgos y sus seguidores, pues los principios de administración crearon las condiciones para la transición.

1.2.3 Alemania

La historia de los imperios Alemán y Austro-Húngaro fue complicada, confusa principalmente, por sus ambiciones por dominar a toda Europa. En el año de 1806 Napoleón conquistó Prusia. De 1806 a 1813 el país resurgió gracias a las aportaciones de Stein y Hardenberg, y logró devolverle el rango de gran potencia en el congreso de Viena de 1815.

⁴² Ibid. P. 95

⁴³ Ibid. P. 96

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Entre los años de 1813 y 1814 Prusia tuvo un papel determinante en la derrota de Napoleón. En el año de 1815 en el Congreso de Viena surgió la Confederación Germánica, formada por 39 Estados autónomos, en ella se englobaba a los reinos de Austria y Prusia.

Durante los años de 1815 a 1861 se vivió una etapa de movimientos nacionalistas y liberales dentro del territorio Alemán, pues Austria y Prusia se disputaron el territorio. Hasta que finalmente el 28 de junio del año de 1914, Francisco Fernando de Habsburgo, sobrino del emperador de Austria Francisco José, fue asesinado en Sarajevo, hecho que desató la primera guerra mundial.

Esta guerra se llevó a cabo de 1914 a 1918 y enfrentó a la Triple Alianza: Alemania, Austria-Hungría, Italia contra la Triple Entente: Francia, Gran Bretaña, Rusia. Italia en 1915 se pasa con los aliados y declara la guerra a Alemania. En 1917 Estados Unidos entra a la guerra a favor de los aliados. Finalmente en 1919, con los tratados de Paz, los aliados someten a Alemania y Austria-Hungría.

En los siglos XVIII y XIX Prusia tuvo los siguientes reyes o gobernantes:

NOMBRE	PERIODO
Federico II "El Grande"	1740 a 1786
Federico Guillermo II	1786 a 1797
Federico Guillermo III	1797 a 1840
Federico Guillermo IV	1840 a 1861
Guillermo I	1861 a 1888
Guillermo II	1888 a 1918

Por su parte Austria contó con los siguientes gobernantes:

NOMBRE	PERIODO
Emperatriz Maria Teresa	1740-1780
José II	1780 -1790
Francisco II	1804 -1835
Francisco José I	1848 -1916

El desarrollo de la administración pública

En Prusia, a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, tuvo lugar la transición de la escuela *Cameralista*, por la nueva Administración Pública. Federico Guillermo III fue el último soberano absolutista, pues su sucesor Federico Guillermo IV, gobernó a partir de 1850 con la nueva Constitución. Aunque es preciso mencionar que la muerte de las instituciones absolutistas y el nacimiento de las nuevas instituciones democráticas, no fue un proceso claro y conciso, mas bien se trató de una transformación inextricable.

Las revoluciones europeas de 1848 aceleraron el proceso de abolición de los últimos vínculos serviles y propició el nacimiento de las nuevas naciones democráticas. No obstante lo anterior, después de la nueva Constitución persistieron algunas tendencias absolutistas, pero quizá lo más importante es la aparición de los nuevos funcionarios públicos, pues ellos ya no eran apoyados y recomendados por la aristocracia, ahora eran responsables ante la burguesía y la opinión pública.

El Barón Carlos von Stein es considerado un reformador del Estado absolutista en Alemania, pues en el reinado de Federico "El Grande", colaboró en la administración pública prusiana a partir de 1780. En el año de 1804 ocupó el puesto de Ministro de Economía y Finanzas, y como reformador nato, realizó una serie de reformas administrativas con miras a modernizar la administración pública, que aún contaba con instituciones antiguas.

Afirmaba que el Estado prusiano iba camino a la ruina, a menos que se realizaran cambios importantes en su organización. El 1806 presentó su renuncia por su desacuerdo con el Rey. En su descanso diagnosticó el fin del Estado absolutista y la necesidad de emprender reformas con la participación de la ciudadanía.

El Barón regresó a la administración pública en un breve lapso de 1808-1809, periodo en donde se registraron varias reformas encaminadas a transformar el aparato público con mucho mayor profundidad que antes. Omar Guerrero comenta que si debiéramos sintetizar la obra de Stein, diríamos que su propósito fue encaminar a Prusia por la vía de la atenuación del absolutismo, es decir, para transformar internamente su Constitución, sin pretender abolir o cambiar la Constitución monárquica.

"La reforma administrativa en Prusia... nace de la catástrofe de Jena en 1806, luego de la victoria de Napoleón sobre los ejércitos prusianos. La historia ha mostrado por lo general que los momentos de crisis son los apropiados para emprender las grandes reformas de la administración pública."⁴⁴

En 1806 Stein escribió la obra titulada "*Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros*", dirigida al Rey Federico Guillermo III, donde propuso que los ministros fueran nombrados con toda formalidad y de manera pública, pues los que había además de ineficientes eran irresponsables. Además de Ministros, propuso que se convirtieran en los únicos consejeros del Rey.

Sin embargo, este proyecto no llegó a las manos del Rey, aún así no perdió el ánimo y, al año siguiente, escribió la obra que tituló "*Plan para una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado prusiano*", pues para Stein la derrota de Jena era la catástrofe del Estado prusiano en su conjunto. Para él, el sistema había dado todo de sí, y habría que reformarlo completamente: un Estado derrotado, una sociedad en crisis, no permitía el desarrollo de los individuos. Así, la sugerencia principal de Stein fue la participación de los ciudadanos en la administración pública. Sugirió que debía ser a través de la participación en donde se encuentre la obediencia de los ciudadanos, y no en la fuerza del Estado.

Además, proponía que la participación ciudadana en las funciones administrativas incrementara su eficiencia y recupera la confianza de los gobernados. Por esto, la reforma administrativa propuesta por Stein, era más que una mera reorganización, pues se trataba de una nueva cultura administrativa que implicaría la disminución de funcionarios, pues la participación ciudadana los suplantaría. La base de la administración pública se debía encontrar en los estamentos, en las provincias y en los municipios; y tener una administración central renovada, en palabras de Stein: *profundamente alterada*.

Otra aportación de Stein eran sus ataques a la Burocracia, pues consideraba que sólo tenía un papel *parasitario* dentro del Estado, una razón más para proponer la participación ciudadana y su consecuente desaparición. El Barón aseguraba que los burócratas eran esos trabajadores asalariados "que han aprendido y viven en el mundo de papel y no en el real; carecen de interés,

⁴⁴ Guerrero, Omar. Op cit. P. 120

puesto que no están en contacto con ninguna de las clases sociales que forman el Estado, constituyen una casta propia, la de los escribas⁴⁵.

Finalmente, en relación a las aportaciones del Barón es importante destacar la disposición mostrada por el Rey Federico Guillermo III en las reformas administrativas, disposición que llevó a propiciar un ambiente favorable para impulsar los proyectos de reforma en la primera mitad del siglo XIX. Esta disposición del Rey permitió a los funcionarios de Prusia realizar una reforma desde adentro de la administración pública.

Guillermo Von Humboldt

Guillermo von Humboldt vivió durante el periodo de 1767-1835, trabajó como funcionario público en Prusia a invitación del Barón y, en el año de 1825, escribió el documento titulado "*Informe dirigido al Presidente Schön*", por medio del cual contribuyó invaluablemente al desarrollo de la Administración Pública en Alemania. El *informe* lo escribió a petición del presidente de la administración provincial en Prusia, el señor Schön, quien le solicitó analizar el plan de reforma territorial de Prusia, y Humboldt en su respuesta manifestó opiniones valiosas en el ámbito de la administración pública.

Su respuesta se basó en los principios de la Teoría General de la Administración Pública y en un diagnóstico, el cual denominó "*imagen plástica de la situación*". Trabajó con la idea de continuar reformando a la administración pública cameralista, la cual para ese tiempo aún no terminaba de extinguirse. Señaló que el principio de autoridad debía estar muy claro, no debía haber dudas en la jerarquía administrativa. Asimismo, los funcionarios superiores se encontraban obligados a formar un *Consejo*, para trabajar coordinadamente y limitar el despotismo.

Humboldt definió a la administración pública como un instrumento que tenía la finalidad de desarrollar a los individuos de la sociedad. Por ello, a la administración pública y a los funcionarios públicos les correspondía fomentar el patriotismo en la nación, despertar y fomentar el talento e incluso alentar la abnegación; es decir, los funcionarios públicos eran los responsables de impulsar el desarrollo de los individuos y, en consecuencia, de la nación.

⁴⁵ Nieto; Alejandro. *El mito de la administración Prusiana*. P. 152. Citado por Omar Guerrero, *Teoría de la administración Pública*. P. 126.

En materia de territorio, era tributario de la centralización, a diferencia del señor Schön, quien propuso la descentralización para otorgarles libertad administrativa a las provincias. Para Humboldt la unidad de Prusia se encontraba en la unidad administrativa, pues la unidad radicaba en la fuerza del pueblo, en su lealtad y en su adhesión al Jefe de Estado. Por lo anterior, señaló, la administración no debía perder de vista los sentimientos del pueblo, ya que la forma en que se encontraba organizado, era uno de los medios para educarlo.

Finalmente, podemos afirmar que Humboldt avanzó un paso importante más en la construcción del estudio de la Administración Pública, por su renovado interés por introducir a la Teoría General de la Administración, sus principios y medios. Especialmente en lo que respecta a los funcionarios públicos, su selección, atribuciones y responsabilidades. Prusia se encontraba avanzando lentamente en el proceso de abolición del absolutismo y el establecimiento del Estado de derecho.

Lorenzo von Stein

Este autor es considerado el gran creador de la Ciencia de la Administración en Alemania, vivió durante el periodo de 1815-1890, se graduó como Doctor en Derecho en 1840. Realizó diversas obras, pero aquí sólo mencionaremos dos: *La teoría de la administración (1865)* y el *Manual de teoría de la administración (1870)*.

Omar Guerrero⁴⁶ apunta que *La teoría de la administración* es una de las grandes obras de la Ciencia de la Administración de todos los tiempos. En ella se estudian y analizan los siguientes temas: el poder ejecutivo, la teoría de la administración interna, la sanidad pública, el derecho de policía, la educación, la prensa y la administración económica.

Asimismo, la segunda obra se tituló "*Manual de teoría de la administración y de derecho administrativo, en comparación con la literatura y legislación de Francia, Inglaterra y Alemania*" (1870) En estas obras se desarrolló la Ciencia de la Administración de Stein, una corriente con gran valor que influyó en Italia y Estados Unidos; las propuestas de Stein traspasaron las fronteras alemanas.

⁴⁶ Ibid. P. 133

Lorenzo von Stein desarrolló sus ideas a partir de los conceptos de Estado, Sociedad e Individuo. Comenzó explorando la diferencia entre el *Estado* y la *sociedad*, la *sociedad* es un ente autónomo con vida, pues se compone de individuos. Y los individuos, con sus limitaciones, sólo pueden alcanzar sus satisfacciones, sus objetivos, en comunidad. Podemos afirmar que, Stein, contribuyó ampliamente en el desarrollo inicial de la Sociología, como ciencia social, pues sus disertaciones en torno al hombre social así lo demuestran.

La voluntad del Estado sólo se manifiesta cuando se convierte en acción, pues de lo contrario es sólo una posibilidad. Esta voluntad del Estado esta dirigida a procurar un ambiente propicio para el desarrollo de los individuos. En este sentido, el objeto del Estado es la "vida autónoma de todos los individuos"⁴⁷. Asimismo, dentro de esta vida autónoma se encuentran las relaciones entre la propiedad y el trabajo, las clases sociales, etc.

Para Stein "el Estado es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado"⁴⁸. Pero de acuerdo al desarrollo individual de cada una de las personas que forman parte del Estado, que no es siempre el mismo, es lo que determina el grado de evolución de dicho Estado. Un Estado rico se conforma de individuos ricos, así como un Estado inteligente se compone de individuos inteligentes. Este aspecto del desarrollo individual nos remite a las ciencias *camerales*, de las que Stein procuró rescatar y conservar.

La Teoría de la Administración Pública de Stein se estableció como objetivo propiciar el desarrollo integral del Estado, a partir del desarrollo individual de sus componentes en riqueza, fuerza e inteligencia; es decir, inició con el supuesto de que sólo desarrollando al individuo a su máxima potencial, el Estado puede alcanzar su máximo potencial. Sin olvidar, por supuesto, que el Estado debe actuar con la Constitución política, misma que debe regir para todos los ciudadanos, procurando la libertad para cada uno de ellos.

De esta forma, el Estado *actúa* y "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los *órganos* estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado"⁴⁹. La administración pública supone la organización de la participación individual, como resultado de la actividad del Estado en cumplimiento a lo establecido en la

⁴⁷ Stein *Monarquía y movimiento*. Citado por Omar Guerrero. Teoría de la ... P. 136

⁴⁸ *Ibid.* P. 137

⁴⁹ *Ibid.* P. 139

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Constitución. Así "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos"⁵⁰.

Respecto a la obra de *La teoría de la administración* de Stein, Omar Guerrero comenta que el primer volumen, mismo que se concentró en el análisis del poder ejecutivo y su comparación con los poderes ejecutivos de Inglaterra y Francia, es muy importante porque es ahí donde sé "... establece las bases constitucionales que rigen a la administración en el Estado burgués de derecho, en forma tal que no tiene paralelo en la historia del pensamiento administrativo. Es asimismo prominente tal volumen, por ser la punta de lanza de la magna obra que estamos tratando"⁵¹.

Además, el primer volumen apareció en 1865, 15 años después de la Constitución de 1850, y en la época del proceso de instauración del Estado de derecho en Alemania, que impulsaba la división de poderes como un principio fundamental.

Lorenzo von Stein desagregó cada uno de los elementos que componen al Estado a efecto de analizarlos por separado y encontrar sus relaciones y diferencias. Comenzó con un estudio extenso y detallado de la organización de la administración pública en la Alemania de la segunda mitad del siglo XIX, tiempo en el cual la administración *camera/* había sido sustituida casi por completo por la burocracia; esta situación fue captada hábilmente por Stein, quien afirmó que la Ciencia de la Administración Pública se debe ocupar, a partir de ese tiempo, de un nuevo Estado distinto al absolutista.

Lo primero fue definir el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración, y aquí podemos decir que Stein lo hizo espléndidamente, pues consideró que la administración pública es la acción del Estado, y la dividió en cinco áreas:

Administración de los asuntos exteriores: Trata del derecho internacional y asuntos exteriores, el concepto internacional de soberanía, el derecho de gentes y el sistema del derecho internacional.

Administración del ejército: Agrupa la defensa nacional, al ejército y la armada.

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Guerrero, Omar. *La teoría de la ...* P. 140

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Administración financiera: Engloba la hacienda y la ciencia de las finanzas, su historia, concepto, y su relación con la Constitución; es la administración financiera y la administración del dinero público.

Administración de justicia: Se compone del sistema jurídico y de la administración de justicia como tal.

Administración interna: comprende la vida física (física individual, salud pública, vida espiritual) la administración y la vida económica (1)- agua, seguros, comercio, comunicaciones, circulación y crédito; 2. - producción natural, economía rural, industria, administración económica internacional y la administración en la vida social (Policía social y política social).

Por otra parte, señaló que la diferencia que encontraba entre la ciencia de la Constitución y la Ciencia de la Administración, era que la primera mostraba lo que el Estado era en teoría y práctica, y tiene como objeto hacer que los ciudadanos participen en la creación de las leyes, convirtiéndose en la *Constitución en acción*. En cambio la Ciencia de la Administración "*debe hacer*" las tareas del Estado.

Omar Guerrero desarrolló en su libro una descripción minuciosa de la Teoría de la Administración Pública de Stein, pues comenta que es un tanto difícil dejar de lado algunos elementos para su comprensión, por su rigurosidad y meticulosidad de análisis que le permitió a Stein elaborar una propuesta muy completa.

El concepto de Constitución, de manera general, determina para cada órgano la extensión y la naturaleza de sus funciones, y señala los límites de obediencia a los propios organismos del Estado. El Estado se apoya en la sociedad, misma que determina con sus elementos la naturaleza del Estado. Entonces, el Estado se encuentra en medio de múltiples fuerzas y fenómenos sociales, sobre los cuales actúa. Y esa acción imprime un estilo propio del Estado, una forma de ser, generando las condiciones que facilitan la realización de su voluntad.

Entonces la *administración es el Estado en acción*. En esta parte se introducen los conceptos de acto y obra. El primero se caracteriza por su imposición absoluta, por su fuerza destructiva y negativa. En cambio la obra en su acción considera la naturaleza y el derecho de los fenómenos sobre los cuales pretende influir, respetando su derecho a existir.

De esta manera, el Estado al realizar obras y no actos, se encuentra administrando los bienes públicos, entonces la idea de administración nace del Estado en acción, precisando que la Constitución representa la voluntad del Estado y la administración pública la obra del Estado. De igual manera, pueden existir Estados que realicen actos y esa administración se denominaría absolutismo, y no-administración. La relación entre la Constitución y la administración pública es evidente: no pueden existir una sin otra.

La administración pública además tiene la tarea de comunicar al poder legislativo los hechos de la vida común sobre los cuales fundar el desarrollo del Estado, para regular su voluntad. Es decir, tiene la facultad de proponer proyectos de ley e iniciativas legislativas, que recojan las experiencias de la administración para el desarrollo perfecto del Estado, y en consecuencia de la sociedad, y de cada uno de los individuos que lo componen.

Stein tenía claro que el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración era complejo y vasto, que requería de varias ciencias para su estudio, y todas ellas con un mismo propósito: facilitar el desarrollo individual de la población. Había introducido los principios del método científico en la Ciencia de la Administración, al presentar un conjunto de relaciones complejas, con rigurosidad metodológica y con objetividad inusitada para su tiempo.

Omar Guerrero concluye el apartado haciendo dos comentarios: uno es una cita de Alejandro Nieto quien había dicho que cuando se observa con dignidad a la administración pública se aprecia entonces su grandeza tal cual es. El segundo comentario es que con Stein la Ciencia de la Administración recuperó su merecido lugar en las Ciencias Sociales.

La Administración Pública como ciencia encontró una metodología, desarrolló un campo conceptual y cultivó, a partir del siglo XX, una amplia gama de estudios y conceptos. Asimismo, la administración pública como organismo que hace cosas, a través de sus funcionarios públicos encontró una misión monumental a realizar en las sociedades, pues esa misión era procurar generar las condiciones idóneas para que cada uno de los individuos que componen el Estado se desarrolle plenamente, y de esa forma contribuya al florecimiento del Estado.

1.2.3.1 Max Weber

Max Weber fue alemán de nacimiento, vivió durante el periodo de 1864 a 1920, estudio economía y sociología, además es considerado el padre de la Sociología, promotor de la "*sociología*

comprehensiva" que utiliza los modelos o "*tipos ideales*". Se ha escrito que sus preocupaciones estuvieron orientadas por Alemania, sus condiciones históricas y sus problemas contemporáneos, situaciones que lo llevaron a tratar acerca de la sociología, la burocracia, la religión, entre otros temas importantes.

Weber definió a la sociología como "*la comprensión administrativa de la conducta social*", y estableció que tiene como objeto estudiar los aspectos subjetivos latentes en toda acción social: la sociología de Weber es *interpretativa*. Las aportaciones de Weber a la ciencia de la administración las encontramos en su obra titulada *Economía y Sociedad*⁵².

Sus estudios sociológicos lo llevaron a tratar asuntos de la administración pública y de sus funcionarios públicos. Para este autor el Estado es el titular del monopolio legítimo de la violencia, pues se expropia el poder de dominación para organizar al Estado y, en consecuencia, a la sociedad. En el apartado de *Los tipos de dominación* señaló que "debe entenderse por '*dominación*' la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos"⁵³.

Asimismo, toda dominación requiere un cuadro administrativo que se encargue de ejecutar los mandatos de un grupo de hombres, y precisamente ahí podemos encontrar que en el origen de esos mandatos se determinan los tipos de dominación. Para Weber existen tres tipos de dominación legítima:

1.- Racional: Autoridad legal, pues se obedece a ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y a personas por ellas designadas legalmente.

2.- Tradicional: Autoridad tradicional, ya que se obedece a la persona llamado por la tradición y vinculada a ella.

3.- Carismática: Autoridad carismática, pues se obedece al cuadrillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal⁵⁴.

Para Weber la sociedad estatalizada, el Estado, tiene una tendencia a constituirse y organizarse burocráticamente, funcionalmente. Es necesaria esta organización burocrática del Estado, por

⁵² Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Edit. FCE. México, 1984. Séptima reimpresión. 1237 pp.

⁵³ *Ibid.* P. 170

⁵⁴ *Ibid.* P. 172-173

que las sociedades occidentales tienden a ello por su racionalismo. Una de las virtudes de Weber fue plantear las funciones y características de los funcionarios públicos, en el apartado denominado "*Sociología de la Dominación*", en donde observamos que las tareas del administrador público pasaron de ser un simple ejecutor tradicional de instrucciones, hacia la realización de una labor más entronizada, pues el reconocimiento público del cual son objeto es por demás satisfactorio.

Weber estableció las funciones específicas de la burocracia moderna, a saber:

- I.- Rige el principio de las *atribuciones* oficiales fijas, ordenadas mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo, a saber:
 - a) firme distribución de las actividades metódicas –consideradas como deberes oficiales- necesarias para cumplir los fines de la organización burocrática.
 - b) Los poderes de mando son fijos, delimitados mediante normas y
 - c) hacer nombramientos de personas con aptitudes bien determinadas.
- II.- Rige el principio de la *jerarquía funcional*, es decir un sistema organizado de mando y subordinación, y la inspección de los inferiores por parte de sus superiores.
- III.- La administración moderna se basa en documentos (Expedientes) conservados y en un cuerpo de empelados subalternos y escribientes de toda clase.
- IV.- La actividad burocrática supone un aprendizaje profesional.
- V.- El desempeño de un cargo exige todo el rendimiento del funcionario.
- VI.- El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, fijas y completas. El conocimiento de estas normas representa la introducción de una tecnología especial, en posesión de los empleados⁵⁵.

Con relación a los funcionarios públicos, Weber estableció que el *cargo* es una *profesión*, pues para ocuparlo se necesitan una serie de conocimientos prescritos, que requieren una actividad intensa previa de largo tiempo, así como pruebas especiales para estar en posibilidades de ocuparlo. La ocupación del cargo se considera como la aceptación de un *deber específico de fidelidad al cargo*, a cambio de la garantía de una existencia asegurada. Además, el funcionario disfruta de una estimación social, pues su posición social se encuentra garantizada de acuerdo al rango ocupado.

⁵⁵ Ibid. P. 716-718

Asimismo, señaló una clara diferencia entre los funcionarios *puros* y los funcionarios *elegidos*. Los primeros son nombrados dentro de la estructura burocrática y los segundos son elegidos por los dominados, situación que modifica la subordinación jerárquica, pues los funcionarios elegidos poseen en principio una plena independencia de subordinación jerárquica. En cambio, el funcionario no elegido desempeña su función desde un punto de vista técnico, pues su permanencia depende de su profesionalismo y su capacidad.

Para Weber los Estados modernos son racionalistas y calculadores, en donde los funcionarios y la burocracia son los actores del cálculo y son sujetos expertos; así los funcionarios son los agentes de la racionalización gracias a su saber. Incluso señaló que era imposible ser al mismo tiempo hombre de acción y hombre de estudio sin atentar contra la dignidad de una y otra profesión, sin faltar a la vocación de ambas⁵⁶. En sus obras resaltó una dicotomía muy clara entre los científicos y los políticos, donde establece:

Para los científicos:

En la *decisión racional administrativa*, en la dominación basada en el saber, en la tecnocracia, el científico es el funcionario, pues gracias a sus conocimientos probados de los comportamientos, regularidades, correlaciones y tendencias de la naturaleza y de la sociedad, elaboran el cálculo de la factibilidad de los fines; es decir, la ponderación de la proporcionalidad entre los medios disponibles y los fines deseados por la población.

Para los políticos:

La *decisión política*, el liderazgo político, el gobierno político, el gobernante, es el político, pues la política se encuentra en conexión con la vida, es la vida social, la expresión por antonomasia de la vida social. Para Weber el político debe tener al menos tres cualidades específicas: a) pasión, b) sentido de responsabilidad y c) mesura. Pasión en el sentido de entrega apasionada a una causa, a Dios o al Diablo. Responsabilidad de sus actos y mesura entendida como la capacidad de dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder la tranquilidad y el recogimiento.

Para este autor era importante encontrar un equilibrio entre la razón y la vida, entre el funcionario y el político, pues cada uno de ellos tenía una función sustancial que no debía descuidar o deformar,

⁵⁶ Weber, Max. *El político y el científico*. Alianza editorial. México, 1989.

ya que derivaría en disfunciones estatales. Para Weber era claro que la racionalidad administrativa, la burocracia, los funcionarios debían estar supeditados a la decisión política, a los políticos; pues el predominio de la política, la voluntad social, el proyecto de la vida social procura el curso de la historia con su riqueza de formas, contando por supuesto con el apoyo y la guía operativa de la razón calculadora.

Weber contribuyó a formar a la Sociología, pero además en sus disertaciones consideró a los funcionarios públicos como componentes vitales del Estado moderno, en busca de su desarrollo racional, técnico y social. Sin duda, estas contribuciones ayudaron a orientar a los países europeos preocupados por contar con estructuras administrativas profesionales.

En el siguiente punto analizaremos la génesis de la ciencia de la administración en México, pues el desarrollo de la disciplina en Estado Unidos fue la mayor influencia para nuestro país, en torno a la administración pública, su estudio y evolución.

1.2.4 Estados Unidos de América (E.U.A.)

El 4 de julio del año de 1776, el Congreso de E.U.A. declaró la independencia de ese país. George Washington fue el primer presidente durante el periodo de 1789 a 1797. En ese tiempo surgieron dos tendencias políticas, los federalistas partidarios por un poder fuerte central y los republicanos preocupados más por preservar las libertades de los gobiernos locales.

La Constitución de 1787 estableció que ese Estado se formará por: a) el Congreso, que se integra por dos cámaras; la Cámara de representantes de 435 miembros elegidos para un periodo de dos años y el Senado con 100 miembros, dos por Estado, elegidos para un periodo de seis años; b) un presidente, jefe del estado y del gobierno elegido por voto universal para un periodo de cuatro años, y con la posibilidad de reelegirse una vez más, y c) un vicepresidente que sustituye al presente en caso de muerte, dimisión o causa mayor.

Para E.U.A. el siglo XIX se caracterizó por la anexión de territorios, básicamente por comprarlos a países como a Francia, España, México y Rusia; Así como por las dos guerras pequeñas contra Gran Bretaña (1817-1829) y México (1846-1848) En 1854 se creó el Partido Republicano el cual nació con la bandera antiesclavista, pues los problemas del esclavismo y el racismo se agravaron sobre todo en la región sur.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

En 1860 el republicano Abraham Lincoln fue elegido presidente, reconocido como antiesclavista; sin embargo, por los problemas entre el sur y norte, en 1861-1865 se desató la llamada guerra de *secesión*, la cual fue una guerra civil en E.U.A., que con motivo de la supresión del esclavismo de los negros, enfrentó a los estados del sur (los cuales se hicieron llamar *Estados Confederados de América o Sudistas*) contra los estados que estaban a favor de la abolición de la esclavitud del norte (llamados *federales o nordistas*) Finalmente en 1865 triunfaron los *nordistas* tras una larga lucha que costó aproximadamente 600 mil muertos. Lincoln fue asesinado como presidente de los E.U.A. el 14 de abril de 1865.

A partir de 1867 comenzó la prosperidad en E.U.A., los estados sudistas fueron privados de sus instituciones políticas, se impuso la igualdad de derechos civiles entre negros y blancos. En la década de 1890 a 1900 el país entró en la llamada *época dorada*, pues creció la población de 40 millones a 75 millones, el producto nacional bruto se cuatuplicaba, la red ferroviaria pasaba de 80 mil a 300 mil kilómetros.

Comenzaba, entonces, el crecimiento que llevó al país a convertirse en la primera potencia económica mundial, y en el cuarto país del mundo tanto en población como el territorio. Actualmente, se encuentra situado entre los tres primeros productores del mundo en petróleo, gas, carbón, cereales, soja, frutas tropicales, ganadería, cultivos industriales, siderurgia, aluminio, industria automotriz, aeronáutica, química y electrónica. Además muchas de sus industrias se encuentran entre las más poderosas del mundo, con numerosas filiales en todo el mundo.

Aunado a lo anterior cuenta con una moneda muy fuerte en el ámbito mundial, a pesar que en el año 2001 se presentó una recesión económica, pues el progreso acumulado durante el siglo XX fue sin lugar a dudas extraordinario. En este contexto revisaremos en Estados Unidos de América el Estudio de la Administración Pública, su contribución al desarrollo de esa ciencia, a través de la obra de Woodrow Wilson titulada "*La Ciencia de La Administración*".

A finales del siglo XIX, en el año de 1887, se publicó en Estados Unidos "*El Estudio de la administración*", de Woodrow Wilson y desde entonces se le considera como la primera persona en plantear formalmente cuestiones acerca del papel y la función peculiar de la administración pública en aquel país. Trató el problema principal derivado de la ausencia de estudios

administrativos, ya que juzgaba a las organizaciones gubernamentales como pequeñas, mal administradas y corruptas.

En aquellos años en Estados Unidos se pudo advertir la necesidad de una nueva organización en el gobierno y, como resultado de sus observaciones, propuso al estudio de la Administración Pública como un campo que reforme las oficinas y las instituciones, procurando hacer más profesional su administración. Aquí el sentido de profesional se entiende como una tendencia donde sus integrantes se preparan para su trabajo, aprendiendo capacidades y métodos especializados, además de los principios científicos, históricos y culturales en los cuales se basa.

No obstante que la Administración Pública todavía no era una profesión definida, se propuso que el profesional de la Administración Pública debía tener conocimientos previos para ejercer la función pública, apoyarse en un cuerpo de conocimientos que aún se encontraba en proceso de formación, y que a través del tiempo procurará el mejor funcionamiento del gobierno.

En "*El estudio de la administración*" de Woodrow Wilson⁵⁷ se sugiere que después de haber realizado el movimiento denominado *Servicio Civil*, era necesario extender esos esfuerzos para mejorar, además del personal, la organización y a los métodos de las oficinas de gobierno de los Estados Unidos de finales del siglo XIX, debido a la necesidad de mejoras en el gobierno.

De entrada señaló que el objeto del estudio administrativo era descubrir las cosas que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, para después ayudar en cómo hacer esas cosas con eficiencia y al menor costo posible de dinero y energía. Para Wilson la administración es la parte obvia del gobierno: es el gobierno en acción; es la parte ejecutiva, operativa, visible y, desde luego, tan antigua como el gobierno mismo.

Reflexiona que en aquella época los escritores de política sólo habían pensado y discutido en torno a la "*constitución*" del gobierno, a la *naturaleza* del Estado, a la *esencia* y *sede* de la soberanía, entre otros aspectos constitutivos del Estado, debido a que las funciones de los gobiernos habían sido hasta ese tiempo relativamente sencillas. Además, los gobiernos habían

⁵⁷ Wilson, Woodrow *El Estudio de la Administración* (Political Science Quarterly 2, junio de 1887) en *Clásicos de la Administración Pública* Shafritz, Jay M. Et al. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica. México 1999. pp. 73-102

sido imperativos, incluso la única pregunta que se planteaban en ese tiempo era ¿quién ejercerá el poder?, debido a que nadie ignoraba como ejercerlo.

Hasta los siglos XVIII y XIX se presentaron dificultades en la acción gubernamental, incluso Wilson afirmaba que era "... más difícil *aplicar* una constitución que crearla"⁵⁸; en este contexto se desarrolló la idea de la elaboración de la *ciencia de la administración*. Los deberes del gobierno se habían tornado complejos y reclamaban sabiduría y experiencia, que garantizaran hacer bien las cosas; es decir, se hacía necesario analizar y estudiar las cosas nuevas que el Estado tenía que hacer, y la pregunta que surgía era ¿Cómo se debían hacer esas nuevas cosas? .

En Estados Unidos de América la ciencia de la administración, de aquel tiempo, suponía incorporar el método científico imparcial en las prácticas administrativas, a través de adaptar las concepciones de la administración extranjera, sus métodos, principios y objetivos. Wilson argumentaba que a diferencia de su país natal, la ciencia de la administración nació en Europa por 2 razones básicas: a) la primera es que se trataba de gobiernos independientes que buscaban gobernar más y b) la segunda era el deseo de mantener gobiernos monopólicos con medios menos irritantes. Razón por la cual no se podían implantar tal cual esas concepciones administrativas, por tratarse de condiciones históricas diametralmente opuestas.

Asimismo, señaló que las historias constitucionales de las principales naciones del mundo, en esos años, existían tres periodos de crecimiento por los cuales habían pasado los sistemas desarrollados y por los que pasarían los demás países: a) gobernantes y sistemas absolutos, b) constitución y gobierno popular, donde se descuida la administración por intereses superiores, y c) el pueblo desarrolla la administración, con la nueva constitución que le dio el poder. Por lo tanto, la vanguardia administrativa fue para los países que tuvieron gobernantes absolutos en el momento que se hizo evidente que los gobernantes eran sólo servidores de los gobernados.

En cambio la historia política de Estados Unidos había sido de crecimiento en la legislación y en la crítica política, sin desarrollo administrativo, necesitando en ese tiempo del estudio y de su creación; en otras palabras, había llegado el final del tiempo de la crítica política y debía comenzar la época de la creación administrativa.

⁵⁸ Ibid P. 76

La tarea, decía Wilson, era procurar ser libre de espíritu y eficiente en la práctica administrativa, porque es más fácil organizar la administración para la monarquía, que para la democracia, y Estados Unidos había tenido un gobierno popular y eso hacía más difícil *organizar* a su gobierno, debido entre otras cosas a que el pueblo no tiene un solo oído para acercarse.

Woodrow Wilson procuró acercar la Administración Pública a los gobiernos democráticos, pues afirmaba que donde quiera que el respeto a la opinión pública sea un primer principio de gobierno, la reforma práctica será lenta y estará llena de negociaciones y regateos. Para llevar a cabo cambios en un gobierno constitucional democrático, decía, era necesario *educar* a los ciudadanos para el cambio, persuadirlos de que lo deseen, escucharlos y hacerlos escuchar. Es decir, proponía construir y considerar los consensos y los disensos dentro de la práctica administrativa, en la toma de decisiones para evitar disfunciones.

Una de las razones más importantes para crear la Ciencia de la Administración, era también la necesidad de profesionalizar la administración pública, con el propósito de convertirla en una organización pública profesional con buenos resultados. Afirmaba: "El objeto de estudio de la administración es salvar los métodos ejecutivos de la confusión y el costo del experimento empírico, y colocarlo sobre fundamentos profundamente basados en principios estables"⁵⁹.

Wilson propuso como un objetivo de la Administración Pública, rectificar los métodos de hacer nombramientos de funcionarios, para que se prescriban mejores métodos de organización y acción ejecutivas. La reforma de *Servicio Civil* había permitido observar al cargo público como un depósito de confianza pública, libre de partidismos, que se debía tomar de manera objetiva: esto con la intención de mejorar los métodos de trabajo.

Otra premisa básica por considerar era que la Administración Pública se debía encontrar fuera de la esfera de la política: las cuestiones administrativas no son políticas y viceversa, aunque la política fija las metas de la administración, no debía tolerar la manipulación de sus funciones. Por lo anterior, la política es el campo de acción del *estadista*, y la administración el campo de acción del funcionario *técnico*. Para nuestro análisis es importante tener presente esta distinción, porque si son ámbitos distintos, los funcionarios que ocupan esos cargos deben ser distintos, sobre todo los aspectos de preparación y de permanencia en la administración pública.

⁵⁹ *Ibid*, P. 85

Otra premisa más de Wilson era que la administración pública era el cumplimiento de la ley pública, debido a que toda aplicación en particular de la ley es un acto de administración, motivo por el cual las leyes deben realizarse en un lugar diferente de la administración pública; asimismo, "Los planes generales de la acción gubernamental no son administrativos; la ejecución detallada de dichos planes si es administrativa"⁶⁰.

Otro punto importante a destacar era la necesidad de tener dentro de la administración pública procedimientos de trabajo sencillos, que permitieran delimitar responsabilidades de cada uno de los funcionarios, sin manipular la autoridad y sin oscurecerla. La tarea era encontrar el punto óptimo de la distribución de la autoridad en un sistema democrático, donde los funcionarios tienen como jefes a toda la sociedad, a diferencia de los gobiernos no democráticos en donde los funcionarios sólo sirven a unos cuantos. Para Wilson el poder y la discrecionalidad son condiciones indispensables de la responsabilidad, y los funcionarios siempre deben estar expuestos al elogio y a la censura, pero ejerciendo el poder con responsabilidad no hay peligro.

Wilson propuso impulsar la tendencia del funcionario responsable y comprometido, a través de otorgar a la opinión pública el papel de crítico de los funcionarios públicos, con la premisa de que sí un hombre quería conservar su cargo, debía lograr el éxito honrado a la luz pública, confiándole poder para el ejercicio discrecional de sus funciones, alejándolo de las funciones oscuras e inadvertidas, que sólo fomentan la pereza.

Sin embargo, alertaba que la opinión pública puede convertirse en un fastidio para la acción administrativa, pero insistía en confiar en ella para vigilar la política y la administración del gobierno, dejando al estudio de la administración la tarea de encontrar los medios de control. Asimismo, se contaba con el movimiento a favor de la educación política universal de aquellos años en Estados Unidos; movimiento que sin duda formó críticos inteligentes del gobierno, pero que no prepara necesariamente un grupo competente de funcionarios que dirijan la administración del gobierno.

Para ilustrar la necesidad de una renovación de los funcionarios de la administración pública, podemos comentar que Wilson decía "Si queremos colocar nuevas calderas y mantener vivo el

⁶⁰ Ibid P. 87

fuego que impulsa nuestra maquinaria gubernamental, no debemos dejar que las antiguas ruedas y válvulas y pistones y bandas continúen crujiendo y zumbando lo mejor que puedan a las órdenes de la nueva fuerza. Debemos poner nuevas partes dondequiera que haya escasez de fuerza o de ajuste."⁶¹

Era necesario seleccionar a hombres bien preparados, que presenten pruebas acerca de su conocimiento técnico, para formar una administración de funcionarios leales y firmes al gobierno que sirven, con responsabilidad ante la opinión pública.

Por otra parte, Wilson comentó que usualmente no se estudiaba el arte de gobernar, sino simplemente se gobernaba, considerando que todos los gobiernos tienen semejanzas estructurales y en sus fines administrativos. Es por eso que los problemas administrativos eran comunes, motivo por el cual la ciencia de la administración era única, y cada sistema puede filtrarla, sujetarla a la crítica y adaptarla a las necesidades propias. Esa es la razón por la cual el método histórico comparativo se puede utilizar con seguridad en el campo de la administración, y dejar el vicio de compararse a sí mismo sin ningún beneficio.

Finalmente, Wilson concluyó que la tarea de administrar la función pública es grande e importante, motivo por el que se requiere de los mejores talentos, en donde los funcionarios no sólo sirvan a su jefe inmediato, sino además sirvan a la comunidad aportando su mejor esfuerzo.

1.2.5 Contexto de la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XX

En el siglo XX estamos obligados a comentar que se vivió casi de todo: la primera y segunda guerras mundiales, la consolidación de la democracia en algunos países, el fascismo, la división del planeta en países del primer mundo y subdesarrollados, la guerra fría, el nacimiento y la decadencia del socialismo real, la supremacía mundial de E.U.A., el liberalismo, la globalización, los *globalifóbicos*, la conquista de la luna y del espacio, guerrillas, guerras cortas, nuevas enfermedades mortales, avance tecnológico en comunicaciones, surgimiento de *Internet*, avances sustanciales en medicina; en fin, en todos los ámbitos de la vida moderna existen avances implacables y en otros tantos existen retrasos insospechados.

⁶¹ Ibid P. 90

Incluso los trascendentes acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replantearnos algunas interrogantes fundamentales acerca del papel del Estado, sus atribuciones y limitaciones, así como la manera en que debe hacerlos. La Reforma del Estado es una de esas interrogantes que busca redefinir las fronteras de lo público y lo privado.

A principios del siglo XX, como lo hemos mencionado, en Francia, Estados Unidos y Alemania principalmente, había un campo de estudio bastante nutrido de las Ciencias de Administración Pública; es decir, las bases de esta disciplina se habían construido con grandes aportaciones, sólo se requería del trabajo fino de adaptar a las nuevas y variadas necesidades de cada Estado y cada Nación, las premisas básicas de la Ciencia de la Administración Pública. Sin embargo, en muchos otros países del tercer mundo, como en México, había retrasos considerables en materia del estudio de la Administración Pública, pues los estados se ocupaban de atender y procurar resolver sus problemas económicos, políticos y sociales coyunturales sin elaborar estudios de largo plazo.

En el Siglo XX el desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública se realizó de acuerdo a las necesidades específicas de cada país, y a sus posibilidades de desarrollar esta nueva disciplina. Dependía básicamente del establecimiento de un Estado democrático de derecho, de un Estado con equilibrio de poderes y de las influencias recibidas por otros países. En el caso de nuestro país la influencia de Estados Unidos de América fue determinante para el desarrollo de la disciplina.

El siglo XX dio prosperidad administrativa a los países de primer mundo, y acumuló retrasos y deficiencias en las estructuras burocráticas administrativas de los países subdesarrollados. En este contexto las instituciones públicas que no se actualizaron, ahora se encuentran rebasadas, pues operan con métodos obsoletos, ya que de acuerdo a las nuevas necesidades e intereses de las sociedades modernas, exigen nuevas reglas claras que atiendan todas las demandas con calidad, competitividad, eficiencia y productividad. El Estado moderno determinó y condicionó los avances administrativos.

Pero ahora surge otro pregunta: ¿Qué es el Estado?

El Estado

El concepto de Estado tiene diversas acepciones, aunque solo mencionaremos tres para nuestro análisis; primero es importante mencionar que el Estado es un ente, una abstracción, una creación humana en donde convergen distintas fuerzas políticas, y por esa razón se hace necesario que

exista un centro de poder que cuente con la capacidad de gobernar y administrar a la población que compone ese Estado.

Primero Herman Heller definió al Estado como "... la unidad organizada de decisión y acción por la cual se mantiene la soberanía y la cooperación de un grupo social en un territorio y en un tiempo determinados"⁶². Ese centro de poder se encuentra en otras dos creaciones del hombre: el Gobierno y la administración pública como binomio de decisión y acción. Esta definición de Heller incorpora elementos de tiempo, espacio, relación entre gobernados y gobernantes, binomio de decisión y acción, la soberanía y la cooperación social territorial entendida como voluntad general.

La segunda definición la comparte Rodolfo Jiménez Guzmán quien señala que "... el Estado está caracterizado por:

- a) La expropiación exitosa del monopolio de la violencia legítima.
- b) El ejercicio de la dominación racional por medio de un cuadro burocrático, el cual se establecerá como 'frontera' entre la sociedad civil y la sociedad política, como especialización del trabajo administrativo gubernamental.
- c) La presencia de un cuerpo legal general que sustenta la legitimidad en el hecho de que 'todos somos iguales ante la norma'.
- d) La presencia de un poder ejecutivo bajo diferentes formas, pero que intenta dar coherencia a la organización del poder político estatal.
- e) Un conjunto de valores e instituciones que proporcionan cohesión en el entramado social más sutil"⁶³.

La tercera definición del Estado es de Pedro Ojeda Paullada quien establece que "en su sentido más amplio, el término Estado, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado"⁶⁴.

⁶² Heller, Herman, *Teoría del Estado*. Editorial FCE, México, 1990.

⁶³ Jiménez Guzmán, Rodolfo. *Política un modo de abordarla*. Pp 49-61 y 78-79. Citado por Juan José Sanabria López en el Estudio Introdutorio de la Antología de Teoría de la Administración pública, UNAM. 1998. P 9.

⁶⁴ Ojeda Paullada, Pedro. *La Reforma del Estado*. En La Revista de Administración Pública (RAP) "La administración pública Mexicana ante el futuro". INAP. Número 100, Abril de 1999. P. 17

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Estas definiciones nos permiten observar los elementos del Estado: el gobierno y la administración pública en un binomio de decisión y acción, de dirección política y brazo ejecutor de políticas públicas; la soberanía del pueblo que reside en el Estado y su Constitución; la voluntad general del pueblo en un territorio; el ejercicio legal del monopolio de la violencia; el ejercicio racional de la dominación a través de un cuadro burocrático; las normas constitucionales que suponen igualdad y derechos individuales; la división de poderes, en donde el poder ejecutivo organiza el poder estatal; instituciones y valores que dan cohesión a la sociedad; entre otros. En esencia se trata de una unidad estatal esencial que tiene como propósito procurar el desarrollo de sus individuos.

Estos elementos del Estado proporcionan a la Ciencia de la Administración Pública su objeto de estudio y su campo de reflexión. Ahora se tiene como función primordial comprender los mecanismos y fundamentos del “*gobierno en acción*”, de cómo “*hace las cosas el Estado*”, de sus quehaceres cotidianos del poder público, de la naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre las personas y las cosas.

El siglo XX, como ya se mencionó, se caracterizó por la transformación constante de las sociedades y, en consecuencia, de los Estados los cuales se denominó de distintas formas por sus características, formas como son: Estado Social, Benefactor, Asistencial, Intervencionista, Populista, Marxista, Liberal, Liberalista, Abstencionista, Paternalista, Comunista, Extremista, entre otras formas.

El equilibrio de poderes dentro del Estado moderno es una condición básica para su prosperidad. Ya desde el siglo XVIII, Carlos Luis de Secondat, barón de la Brede y Montesquieu (1689-1755) en la época del *Iluminismo* escribió la obra “*El Espíritu de las Leyes*”⁶⁵, obra que se caracterizó por la búsqueda de explicaciones causales de los fenómenos históricos sociales.

Analizó el origen de las leyes, sus causas últimas, los tipos de gobiernos y, después de sus disertaciones, concluyó que el ideal político sería una monarquía con separación de poderes donde el *Poder Ejecutivo* estaría representado por el Rey y sus ministros, el *Poder Legislativo* por las cámaras alta (Nobles) y baja (pueblo) y el *Poder Judicial* compuesto por el Cuerpo de Magistrados.

⁶⁵ Montesquieu. *El Espíritu de las leyes*. Editorial Porrúa, Colección *Sean Cuantos...* Núm 191, México, 1990.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Desde aquella época los Estados se fueron adecuando a este ideal de forma de gobierno, incluso en la actualidad casi todos los Estados modernos se encuentran divididos sus poderes públicos: Ejecutivo, Legislativo y el Judicial.

En el contexto del fortalecimiento de los estados, la Ciencia de la Administración Pública encontró un campo fértil de desarrollo en sus nuevos componentes estatales. Jacques Chevallier y Danielle Loschak comentan que..."cuando el absolutismo monárquico sucede al Estado liberal, asimilado al Estado de derecho, se observa una inversión de las prioridades: las controversias constitucionales ocultan los problemas administrativos que no suscitan pasiones, mientras que la desconfianza hacia el ejecutivo conduce a cuidarse más del sometimiento de la administración al derecho y menos del perfeccionamiento de sus medios de acción. En estas condiciones se explica que la ciencia aplicada a la administración progresivamente relegada a segundo término por el surgimiento del derecho administrativo, y que la atención de los teóricos —que son juristas en su mayor parte— se concentre esencial, sino exclusivamente, sobre aspectos jurídicos y contenciosos del funcionamiento de la administración"⁶⁶.

Es decir, surgieron nuevos problemas de definición entre el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración y el Derecho Público. En esta etapa de transición coexistieron el Derecho Administrativo y la Administración Pública, en algunos casos de manera separada y en otros incluso se fusionaron; fue hasta la segunda mitad del siglo XX, cuando en Europa se hizo evidente, que no era suficiente apelar al derecho administrativo para mejorar las estructuras y los métodos de acción de la administración.

En Estados Unidos la situación fue diferente, pues la ausencia de un derecho administrativo elaborado y coherente, llevó a que la Ciencia de la Administración Pública y la administración de las empresas se fundieran en un campo de estudio general, sobre las organizaciones de toda clase, surgiendo la nueva disciplina: *La teoría de las organizaciones*⁶⁷. El inicio de esta corriente puede identificarse con Frederick Taylor (1911) considerado el padre de la gerencia científica, y posteriormente con sus seguidores Gulick y Urwick (1937). El principio de la era científica de la Administración Pública en E.U.A. fue durante el periodo de 1911 a 1950, y generó consensos

⁶⁶ Chevallier, Jacques y Loschak, Danielle. *La ciencia administrativa*. 1ª edición. México, FCE-INAP. 1983. En *Antología de la Administración Pública*. UNAM. P. 42-43.

⁶⁷ Para más profundidad sobre este aspecto se puede consultar el libro de Barry Bozeman "Todas las Organizaciones son Públicas" editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica. México. 1998.

sobre sus propósitos e, incluso, surgieron los primeros paradigmas de *Buena Administración*. Esta tendencia aun persiste con nuevos enfoques de administración pública en nuestros días, misma que se comentaran en el siguiente punto de este estudio.

Por su parte Max Weber en Alemania y Woodrow Wilson en Estados Unidos de América analizaron profundamente el problema de la falta de capacidad administrativa, pues desde sus perspectivas las instituciones gubernamentales públicas estaban mal administradas por parte de los funcionarios públicos y, en consecuencia, se habían convertido en instituciones corruptas e ineficientes. Desde su punto de vista, un aspecto fundamental en el desarrollo de la administración pública se encontraba en la capacidad administrativa de los funcionarios públicos.

En el contexto de la reorganización estatal, la Ciencia de la Administración Pública evolucionó como una disciplina dirigida a reformar las oficinas gubernamentales y las instituciones, buscando la profesionalización de su administración. En un primer acercamiento podemos decir que una profesión se define como "ser adepto a ciertos principios y doctrinas". Es decir, una profesión es un área donde los profesionistas se preparan para su trabajo, aprendiendo capacidades y métodos especializados, además de los principios científicos, históricos y culturales de los cuales se basa.

El Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo tuvo la intención de supeditar a la Administración Pública, principalmente se desarrolló esta tendencia ampliamente en el siglo XX, después de los principios expresados por Max Weber, en el tema de la dominación legal de la burocracia. Recordemos que Weber había dicho que la racionalidad que sustenta a la burocracia es de tipo legal, situación que consiste en aplicar la norma, como medio para alcanzar los objetivos de un Estado.

Es decir, el establecimiento gradual de los *Estados de Derecho*, el fortalecimiento del *Derecho Público* y el desarrollo del *Derecho Administrativo*, intentaron apoderarse de la Ciencia de la Administración, colocándola como una disciplina regida por el Derecho Administrativo.

Por ejemplo, en Francia después de las valiosas aportaciones de Bonnin no hubo una escuela de seguidores que continuaran con el desarrollo de la disciplina administrativa. Ante esta ausencia, el Derecho Público, a través del Derecho Administrativo hizo suyos las premisas e incorporó a la Ciencia de la Administración como una rama del Derecho Administrativo.

Durante un largo periodo del siglo XIX y del siglo XX, en algunos países, la Ciencia Política se desinteresó de la Administración Pública y relegó sus estudios a los juristas especialistas en Derecho Administrativo; su tarea consistió principalmente en recoger y transformar en principios jurídicos, todas las demandas sociales. Entonces el Derecho Público se desarrolló en un lugar selecto, por su misión de proteger al interés general, en organizar y proporcionar los servicios públicos y propiciar el desarrollo institucional.

Incluso Woodrow Wilson se consideraba profesor del Derecho Público y definió a la Administración Pública como un subcampo de esa disciplina. Para Wilson "el derecho administrativo era un tema muy amplio y abarcaba gran parte de lo que ahora se llama disciplina de la administración pública... Wilson declaró que el derecho administrativo era 'la suma de las reglas legales de un Estado en lo tocante a la administración pública'"⁶⁸.

Por otra parte, algunos juristas consideraron que la parte más importante de la actividad del Estado era de orden administrativo. Para los juristas, al formular los esquemas y las doctrinas jurídicas, se convierten en actores en el drama político moderno y sus ideas se concentran y valoran en los programas de planeación estatal, y por esa razón el derecho público encuentra una categoría insospechada.

Asimismo, los juristas en el derecho administrativo encontraron la posibilidad de contribuir a la organización estatal, evitando el envejecimiento de la administración pública e impulsando a las instituciones a buscar el desarrollo de una Nación, llegando a la conclusión que no es posible concebir un Estado de Derecho sin un Derecho Administrativo.

Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo señala que "La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar –jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y municipal"⁶⁹. Entonces las actividades jurídicas del estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la Ley.

⁶⁸ Cooper, Phillip J. **XII El derecho Público y la administración pública: El estado de la unión**. En Administración Pública. El Estado de la Disciplina. FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. 1999. P. 343

⁶⁹ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1992, P. 19

Para los juristas, la ley es la misma para todos y los empleados públicos no tienen que decidir sobre diversas alternativas, sólo tienen que aplicar la ley. Asimismo, la normatividad es considerada como una herramienta que convierte a la administración pública en un organismo impersonal. No obstante lo anterior, los politólogos y los juristas, oportunamente, impulsaron la separación de estas disciplinas, que siempre estarán y se desarrollarán en estrecha comunicación, pues sus ámbitos de competencia son el Estado y los organismos públicos, incluyendo por supuesto a los funcionarios públicos.

1.2.6 La Ciencia de la Administración en E.U.A

Como se mencionó anteriormente el estudio de la Administración Pública se ha desarrollado en cada país de manera distinta, considerando su desarrollo económico, su papel y influencia o dependencia en el mapa mundial. Por esta razón, y con el propósito de orientar a nuestro estudio a la evolución de la administración pública mexicana, revisaremos a continuación una de las influencias externas determinantes para nuestro país.

Actualmente, en E.U.A. existe un desarrollo considerable, acorde a su desarrollo económico, científico y militar, de la ciencia de la administración que sólo es aplicable a sus condiciones históricas y específicas. Sin embargo, por esa supremacía mundial, casi todos los países latinoamericanos, incluyendo México, se encuentran influenciados por sus estudios administrativos.

Comenzaremos la evolución de la Ciencia de la Administración en E.U.A. en el siglo XX, con Frederick W. Taylor⁷⁰ y la *administración científica*, quien señaló que cuando los principios de la administración científica son debidamente aplicados y se les dedica tiempo suficiente para que sean eficaces, en todos los casos produce resultados mucho mejores de los que se obtienen con la administración tradicional. Se trató básicamente de obtener resultados positivos a partir de la aceptación voluntaria de cuatro grupos de deberes los trabajadores.

Estos cuatro principios son:

- a) Sintetizar la experiencia de trabajo que se ha acumulado durante años, y transformarlo en leyes, reglas o fórmulas matemáticas, con el propósito de elevar la productividad y la

⁷⁰ En 1911 Frederick W. Taylor publicó *The Principles of Scientific Management*. Las notas de este apartado se tomaron del Libro "Clásicos de la administración Pública". P. 103- 108

calidad del resultado del trabajo en conjunto. En el entendido que la ciencia se define como "*Conocimiento clasificado de cualquier índole*".

- b) Seleccionar de manera *científica* a los trabajadores y luego buscar su desarrollo a través del análisis de sus limitaciones y capacidades; capacitación continua.
- c) Buscar la tendencia de unir a la ciencia y a los trabajadores.
- d) División del trabajo entre la administración y los trabajadores, de tal manera que a cada trabajo de uno, le corresponde otro trabajo del otro.

Con estos principios Taylor afirmó que a la administración científica se le puede considerar como una administración en donde la armonía es la regla, a diferencia de la antigua administración en donde predominaba la discordia. Para este autor el trabajo en equipo y la cooperación de todos los miembros es la base de la administración científica, la cual por cierto estuvo dirigida al desarrollo de las empresas privadas y, posteriormente, se trasladó a la administración pública.

Por su parte, Leonard D. White⁷¹ señaló que el proceso administrativo, como unidad, era un fin primordial para buscar el desarrollo integral de los ciudadanos, en todos los niveles del gobierno; debido a que "El objetivo de la administración pública es la utilización más eficiente de los recursos puestos a disposición de funcionarios y empleados"⁷².

Para este autor, la buena administración debía eliminar los despilfarros, ahorrar todos los recursos posibles, y procurar alcanzar rápidamente los objetivos establecidos; es decir, el objetivo de la administración pública es la eficiente atención y dirección de los asuntos públicos. Todo lo anterior, en el marco del Derecho público y el Derecho Administrativo, dentro de la división de poderes del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

White señaló en 1926 que el movimiento a favor de la administración científica, impulsado por Frederick Taylor, desempeñó un papel muy importante dentro de la administración pública en E.U.A.; debido a que los problemas que enfrentaban los funcionarios públicos ahora eran muy variados y que apenas se sostenía la administración pública, pues el progreso económico y el crecimiento de la población exigían respuestas prontas y expeditas del gobierno.

⁷¹ White, Leonard D. **Introducción al Estudio de la administración Pública**. En Clásicos de la... P. 126-140

⁷² *Ibid.* P. 128-129

Los nuevos problemas de administración hacían necesario mejorar el modelo de servicio civil de carrera de los funcionarios públicos; sin olvidar que en aquella época se consideraba a los funcionarios como un mal necesario y a la burocracia como un peligro omnipresente. El desarrollo disparado de la administración pública en el mundo propiciaba el surgimiento de distintas tendencias y escuelas de administración pública, que eran diferentes de la teoría estadounidense; lo anterior en E.U.A. se comprendió y se estableció como premisa que un gobierno eficiente y económico era requisito básico para la prosperidad.

En esa misma época Mary Parker Follet⁷³ señaló que era necesario generar nuevas pautas de hábitos, nuevas actitudes mentales en los trabajadores; esto se resume en tres cosas "1) formar ciertas actitudes; 2) lograr que se desahoguen estas actitudes, y 3) aumentar la respuesta de desahogo conforme se logra"⁷⁴.

Para Mary Parker dar las órdenes de manera adecuada y precisa generaba resultados eficientes. Los tramos largos que recorren las órdenes dentro de las organizaciones públicas, minimizaban los objetivos pues *la fuerza de una respuesta favorable a una orden va en proporción inversa a la distancia que recorre la orden desde el director hasta el administrativo*. Para esta autora, las órdenes deben tratar de unir e integrar caminos opuestos. Pues si un trabajador siente atacado su respeto propio con una orden inadecuada, se predispone a actuar en forma que no beneficia a la organización.

Para resolver estos problemas, propuso que una persona no dé órdenes a otra persona, sino que se pongan de acuerdo y convengan en que las situaciones sean las que impongan las órdenes a todos los trabajadores, desde el superior hasta el empleado de menor jerarquía. Esta aportación se considera como una de las más importantes de la administración científica: despensalizar las órdenes.

Es una manera de ejercer la autoridad de las situaciones, en lugar de buscar la forma en la cual la gente obedezca órdenes sin oposición alguna y asumir su responsabilidad. Debemos tener presente que la metodología de la administración científica surgió para las empresas, pero invadió el ámbito de la administración pública en la primera mitad del siglo XX.

⁷³ Parker Follet, Mary. *Como dar órdenes*. En Clásicos de la ... P. 141-155

⁷⁴ *Ibid* P. 142

En 1936 E. Pendleton Herring⁷⁵ publicó *Administration and the Public Interest*, en donde estableció que los burócratas debían ser los árbitros del interés público, pues sobre ellos recae la responsabilidad de conciliar las diferencias en la sociedad e impulsar los proyectos sociales, pues al burócrata se le deja que decida que condiciones se necesitan para la aplicación de la Ley, y esta situación le confiere una gran responsabilidad administrativa, debido a que el interés público es la norma que guía al administrador al aplicar la Ley.

Para este autor, el funcionario aplica la Ley con carácter de oficial al público, de conformidad con la interpretación de su responsabilidad. "Para el funcionario que aplica la ley, el público es simplemente una abstracción. La ley se aplica de un hombre a otro. En el ámbito de la discusión el público es tratado como una realidad, y las palabras se dirigen al pueblo. Pero esta es una relación unilateral. Los funcionarios reciben muchas respuestas de personas, pero la única reacción que reciben del público es la que ellos decidan interpretar en una colección de reacciones individuales"⁷⁶. Así la ley se aplica en una red de intereses, y el administrador es sólo un hilo dentro de toda esa complicada red de fuerzas políticas, sociales y económicas.

Para Luther Gulik en su libro llamado *Papers on the Science of Administration*⁷⁷, publicado en 1937, la división del trabajo es la clave para obtener mejores resultados en la empresa y en la administración pública. Incluso llegó a decir que la división del trabajo era el fundamento de la organización. Ante la pregunta de ¿Cuál es el trabajo del ejecutivo principal? ¿Qué hace? La respuesta la dio con la palabra *POSDCORB* (por sus siglas en inglés), misma que se encuentra formada por las iniciales de las siguientes 7 actividades:

PLANEACIÓN: Dictar los lineamientos generales y los métodos de acción.

ORGANIZACIÓN: Establecer la estructura formal de autoridad por medio de la cual se realizan las subdivisiones del trabajo.

PERSONAL: Conseguir y preparar la fuerza laboral y mantener las condiciones idóneas de trabajo.

DIRECCIÓN: Tomar decisiones y convertirlas en instrucciones.

COORDINACIÓN: Interrelacionar las partes en un todo.

INFORMACIÓN: Mantener informados a los miembros la organización

PRESUPUESTACIÓN: Planear organizadamente el presupuesto.

⁷⁵ Herring, E. Pendleton. *La Administración Pública y el Interés Público*. En Clásicos de la ... P. 181-188

⁷⁶ *Ibid* P. 187

⁷⁷ Gulik, Luther. *Notas sobre la Teoría de la Organización*. En Clásicos de la ... P. 189-205

Por otra parte, Robert K. Merton en su artículo "*La estructura burocrática y la personalidad*"⁷⁸ publicado en 1940, critica la burocracia del *Tipo Ideal* de Max Weber, señalando algunas limitaciones, como son las generalizaciones rígidas, contra de la flexibilidad necesaria en la burocracia moderna. Para Merton, "Las acciones basadas en la preparación y las habilidades que han sido bien aplicadas en el pasado pueden dar por resultado respuestas inapropiadas en *condiciones modificadas*. En un medio ambiente, la falta de flexibilidad en la aplicación de habilidades dará por resultado malas adaptaciones más o menos graves"⁷⁹.

Este autor señaló que la estructura burocrática ejerce una presión constante para que el funcionario sea metódico, prudente y disciplinado, situación que lleva a que, si el funcionario quiere tener buenos resultados, debe alcanzar un alto grado de confiabilidad, así como contar con un grado extraordinario de conformidad con las estrictas pausas de acción.

Más adelante, en 1943 Abraham Maslow publicó la "*Teoría de la motivación Humana*"⁸⁰, en donde desarrolló la jerarquía de las necesidades de los seres humanos de la siguiente manera, considerando su importancia ya que una vez satisfecha pasa a la siguiente necesidad:

FISIOLÓGICAS: Son las necesidades más dominantes.

SEGURIDAD: se caracterizan por los temores y miedos.

AMOR: Satisfechas las dos necesidades anteriores, surgen las necesidades de amor, afecto y sentido de pertenencia al grupo. Dar y recibir.

NECESIDAD DE ESTIMA: Consiste en la necesidad de contar con un concepto de uno mismo estable fundado en auto respeto, autoestima y en la estima de los demás. Se resumen en deseo de fuerza, de éxito, de adecuación, de confianza, independencia, libertad, reputación, prestigio, reconocimiento, atención e importancia.

NECESIDAD DE AUTORREALIZACIÓN: Se definen como la tendencia a ser lo que se puede ser. Ser lo que uno es en potencia.

Siguiendo nuestro análisis de la historia de la administración pública en los Estados Unidos de América, en 1945 Paul Appleby en su libro *Big Democracy*⁸¹, realizó un estudio muy interesante de

⁷⁸ Merton, Robert K. *La Estructura Burocrática de la Personalidad*. En Clásicos de la ... P. 224-238

⁷⁹ *Ibid.* P. 228

⁸⁰ Maslow, Abraham H. *Una Teoría de la motivación Humana*. En Clásicos de la ... P. 248-262

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

la distinción entre lo público y lo privado; es decir, de la función del gobierno con su carácter de público y la función de las empresas privadas. El gobierno es diferente de cualquier actividad y esto supone el punto de partida para analizar seriamente los asuntos públicos, pues a su parecer "... nadie puede servir al público como deben servirlo los funcionarios del gobierno...".

El gobierno es acción organizada, de lo que se deduce que los funcionarios deben tener el sentido de acción, saber tomar decisiones y ser capaces de organizar recursos. "Este sentido para la acción y esta capacidad de organizar recursos para la acción, desde luego, se asemejan a los correspondientes talentos que son esenciales en los ejecutivos no gubernamentales. Hay ejecutivos de empresas que pueden servir bien al gobierno, y a la inversa. Pero así como hay buenos ejecutivos de empresas que no pueden desempeñarse bien en el gobierno, también es cierto que algunos ejecutivos gubernamentales, capaces de administrar con distinción los asuntos públicos, probablemente fracasarían si fuesen transferidos a la empresa privada"⁸².

Un argumento a favor de esta distinción es la exigencia de especialización en la empresa privada y, en cambio, en el gobierno se les exige tomar en consideración más elementos, contar con una visión más amplia de los hechos y de las cosas.

Se puede decir que la función gubernamental tiene al menos tres aspectos esenciales que lo distinguen de otra actividad de la sociedad: a) gran alcance, impacto y consideración, b) responsabilidad pública y c) carácter político. Pues ninguna otra actividad tiene el alcance del gobierno, tanta responsabilidad pública y es política pura. Su labor se encuentra sujeta al escrutinio público y a la indagación política a diferencia de cualquier otra actividad privada. Incluso los administradores públicos desarrollan sus actividades a la luz de la sociedad, y cualquier duda sobre su acción será ampliamente investigada.

El arte de gobernar a una nación es mucho más complejo y vasto que cualquier otra actividad empresarial, pues es necesario tomar en cuenta a los deseos, necesidades, acciones, pensamientos y sentimientos de todos sus habitantes; sólo un político o un estadista con gran visión y conocimiento puede gobernar con eficiencia y eficacia, debido a que es necesario que conozca de economía, jurisprudencia, empresas, sociología, investigar, agricultura, trabajo y finanzas, pero no debe actuar como economista, abogado, hombre de empresa, sociólogo,

⁸¹ Appleby, Paul. *El Gobierno es Diferente*. En *Clásicos de la ...* P. 263-272

⁸² *Ibid.* P. 266

científico, agricultor, trabajador o banquero. Debe ser una persona con una visión amplia de las cosas y con una política propia de acción.

En 1946 Herbert A. Simon publicó su artículo titulado *los proverbios de la administración*⁸³, en donde se permite cuestionar el enfoque seguido hasta fecha, en torno a los principios de la administración, concluyendo que eran incongruentes e inaplicables para las necesidades de una Administración Pública acorde a las necesidades de su país.

Los principios comunes de la administración eran:

- i) La eficiencia administrativa aumenta por una especialización de la tarea entre el grupo.
- ii) La eficiencia administrativa aumenta si se dispone a los miembros del grupo en una determinada jerarquía de autoridad.
- iii) La eficiencia administrativa aumenta si se limita el alcance del control, en cualquier punto de la jerarquía, a un número pequeño.
- iv) La eficiencia administrativa aumenta si se agrupa a los trabajadores, con propósitos de control, según a) propósito, b) proceso, c) clientela, d) lugar.

Simon argumentó que estos principios no abordaban los problemas administrativos considerando sus reales dimensiones, pues existían situaciones específicas que se presentaban dentro de la administración pública, que requerían prever con mayor precisión cómo se debía actuar. Pues la especialización o la unidad de mando en todos los casos no garantizan resultados eficientes.

Para este autor, "Un enfoque válido al estudio de la administración exige que se identifiquen todos los criterios de diagnósticos pertinentes; que cada situación administrativa sea analizada en función de todo el conjunto de criterios; y que se investigue para determinar que pesos se pueden asignar a las diversas normas cuando sean, como habitualmente serán, mutuamente incompatibles"⁸⁴.

Criticó que hasta esa fecha, la Ciencia de la Administración contaba con una descripción administrativa con superficialidad excesiva, simplificación y falta de realismo. Se habían concentrado los estudios en los mecanismos de autoridad, dejando de lado otros aspectos de igual importancia como por ejemplo la conducta organizativa.

⁸³ Simon, Hebert A. *Los Proverbios de la Administración*. En *Clásicos de la ...* P. 273-299

⁸⁴ *Ibid.* P. 289-290

Simon estableció que los especialistas en Administración, se habían negado a iniciar la tarea de analizar y estudiar la verdadera asignación de funciones de la toma de decisiones, en cambio se había concentrado en el estudio de "autoridad", "centralización", "alcance del control" y "función", entre otros, sin buscar definiciones concisas de esos términos.

Existían diversas tareas que precisar antes de continuar con la labor de desarrollar la Ciencia de la Administración. El concepto de eficiencia se debía considerar como una definición, un objetivo a alcanzar, más que un principio. Asimismo, no se podía olvidar la fisiología de los seres humanos, las habilidades y los hábitos, la cultura, la moral, entre otros tantos elementos que envuelve al funcionario en sus actividades cotidianas.

Simon sugirió que al estudiar los límites de la racionalidad para crear una enumeración completa y general de los criterios, se les debe asignar pesos a esos criterios, mediante investigaciones y experimentos administrativos. En esas investigaciones se debían considerar que se cumplan estas dos condiciones: a) los objetivos de la organización administrativa deben estar definidos en términos concretos, que se puedan medir con precisión los resultados en función de los objetivos, y b) tener control experimental suficiente, de tal manera que permita separarlo de factores perturbadores.

Finalmente, Simon abrió la brecha para que los estudios posteriores administrativos consideraran más elementos y superaran las aportaciones realizadas hasta esa fecha. En sus argumentaciones dejó claro que los principios de la administración estaban antes que la profesionalización del servicio público.

Dwight Waldo en su libro *The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration*, publicado en 1948, en el capítulo *El Estado Administrativo: Conclusión*⁸⁵, realizó severas críticas a las corrientes eficientistas de la administración científica, en donde destacó el interés por la preparación de los administradores públicos, resaltando si era suficiente la enseñanza mecánica de la administración y los códigos de ética profesional, o era necesaria una preparación que contemplara las responsabilidades anunciadas por los estudiosos de la administración pública.

⁸⁵ Waldo, Dwight. *El Estado Administrativo. Conclusión*. En Clásicos de la ... P. 300-307

Este autor se cuestionó si los estudiosos de la Administración Pública estaban tratando de resolver los problemas superficialmente, con observaciones ligeras de acuerdo a la tradición ortodoxa de la administración pública, sin considerar la creciente especialización de la administración pública de la época, pues "... si se toma en serio el abandono de la fórmula política-administración, si se satisfacen las exigencias que nuestra actual civilización universal hace a la administración pública, el pensamiento administrativo debe establecer una relación de trabajo con cada una de las zonas importantes del ámbito del aprendizaje humano"⁸⁶.

A inicios de la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos, después de las guerras mundiales y las depresiones económicas, se comenzaba a formar una administración pública mucho más fuerte y complicada, que requería una estructura acorde a los nuevos tiempos. Waldo estableció "El bienestar, la felicidad y hasta las vidas de todos nosotros [...] se basan, en grado considerable, en el desempeño de los mecanismos administrativos que nos rodean y nos mantienen [...] Querámoslo o no, la administración debe ser preocupación de todos. Si queremos sobrevivir, más nos vale mostrarnos inteligentes al respecto"⁸⁷.

Se puede observar que la preocupación por contar con los mejores talentos dentro de la administración pública, pasó a segundo término, por encima del interés por disminuir los problemas, por encima de las críticas a la eficiencia administrativa y a sus estructuras.

Charles E. Lindblom en 1959 publicó su artículo *La Ciencia de "Salir del Paso"*⁸⁸, en la *Public Administration Review*, en donde rechazó el modelo racional de toma de decisiones a favor del incrementalismo y, en cambio, propuso suprimir el uso de la teoría en las decisiones, por un método de análisis comparativo de políticas pasadas.

Es decir Lindblom se inclinó por dejar a un lado el método científico en la práctica administrativa por las comparaciones incrementales, pues comúnmente los hombres prácticos que toman decisiones no siguen un enfoque teórico ni comparaciones sucesivas, ni ningún otro modelo sistemático, a veces por la falta de recursos en la administración pública, otras veces por la falta de tiempo e infraestructura para realizar un estudio profundo acerca del problema social a atacar.

⁸⁶ Ibid. P. 307

⁸⁷ Wiado, Dwight. *The Role of Administration in Modern Society*. Citado en Clásicos de la Administración Pública. P. 341

⁸⁸ Lindblom, Charles E. *La Ciencia de "Salir del Paso"*. En Clásicos de la ... P. 402-422

Lindblom propuso, además, las comparaciones sucesivas como método, pues los administradores al saber que siguen un método podrán practicarlo con habilidad y sabrán cuando extender o limitar su uso, ya que utilizar las experiencias pasadas en la toma de decisiones que diseñen el futuro, sin lugar a dudas, será valioso.

Los administradores públicos, los funcionarios públicos, tomarán conciencia de que con sus decisiones no estarán resolviendo los problemas en su conjunto, sino que estarán aportando una acción enfocada a la resolución de los problemas sociales grandes y complejos; es decir, que si obtienen buenos resultados estarán dando un paso más en la solución de esos problemas, que junto con otras decisiones que obtengan buenos resultados, formarán la cadena administrativa que resuelva y atienda los grandes problemas sociales.

Se observa, entonces, que poco a poco el modelo de planeación administrativa sustituyó al interés por formar y atraer a los mejores servidores públicos que había predominado en el inicio de la ciencia de la administración estadounidense.

Por otra parte, en 1967, Yehezkel Dror escribió el artículo *Los analistas de políticas: Un nuevo papel profesional al servicio del Gobierno*⁸⁹, donde comentó que la reforma administrativa en E.U.A. de aquella época se fundamentaba en un enfoque económico a la toma de decisiones públicas. Los instrumentos principales de este enfoque eran la investigación de operaciones, los análisis de eficacia de costos y costos y beneficio, y los presupuestos de programas y análisis de sistemas. Lo anterior relevó la toma de decisiones a meros problemas económicos. Situación peligrosa, por supuesto, pues depender ciegamente del análisis de sistemas podía menoscabar o anular otros beneficios potenciales.

Para este autor la invasión unilateral de la toma de decisiones públicas por la economía fue causada por la incapacidad de la ciencia de la administración para hacer aportaciones significativas a la toma de decisiones en el gobierno. Se necesitaban conocimientos profesionales que puedan aprovecharse en la toma de decisiones públicas. Yehezkel Dror propuso la incorporación de analistas políticos en todos los escalones del servicio gubernamental, como un

⁸⁹ Dror, Yehezkel. *Los analistas de políticas: Un nuevo papel profesional al servicio del gobierno*. En Clásicos de la ... P. 508-520

esfuerzo por mejorar la formación acumulativa e introducir elementos adicionales de conocimientos sistematizados.

La Revista de Administración Pública estadounidense publicó en 1969 el ensayo de Aarón Wildavsky, denominado *Cómo rescatar de PPBS el análisis de las políticas*⁹⁰, donde propuso rescatar el análisis de las políticas separándolas del presupuesto por programas, el cual había sido viciado y dominado por el costo de las políticas.

El análisis de las políticas era necesario porque proporcionaba información para que el gobierno se convierta en una dependencia política y socialmente pertinente. Esta tarea, aún hoy en día, requiere creatividad y es todo un arte cuando es realizado eficientemente.

Wildavsky comenzó con la separación del análisis de las políticas del presupuesto. Una manera de mejorar el análisis es contratar personal preparado, considerando la educación previa y tomando en cuenta que no es posible aprender creatividad en las Universidades. Pues el análisis serio exige meses, sino es que años de esfuerzo, tiempo que las organizaciones no pueden dedicar normalmente, debido a que la naturaleza frenética de las emergencias no permite el tiempo suficiente para el análisis y la reflexión, y mucho menos en paz y tranquilidad.

Por lo anterior, se hizo necesaria la creación de unidades de políticas, para asesorar a las áreas y evaluar su producción; o en su caso, contratar asesoría externa que proporcionara amplios estudios y elementos sobre la puesta en marcha de políticas. El objetivo era esforzarse por comprender lo que hace el gobierno, clasificarlo y actuar de la mejor manera posible, considerando la mayor parte de elementos sociales, económicos y políticos: para mejorar la política pública era necesario ir más allá de los presupuestos y la ortodoxia.

Hasta aquí podemos resaltar que los años 50 y 60 en Estados Unidos tuvieron grandes avances en materia de administración pública y las siguientes décadas se caracterizan por tratarse de revisión y replanteamiento. Había quedado claro que la administración pública se proponía responder las siguientes interrogantes: ¿Cómo ofrecer más o mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia), ¿Cómo mantener el nivel de servicio mientras se gasta menos? (Economía) y ¿Cómo aumentar la igualdad social?.

⁹⁰ Wildavsky, Aarón. *Cómo rescatar de PPBS el análisis de las políticas*. En Clásicos de la... P. 547-573

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Considerando que se tenía por objetivos la buena administración, la eficiencia en el servicio, economía e igualdad, se podía definir a la administración pública como el aparato administrativo que, además de tener el propósito llevar a cabo los mandatos legislativos, tenía que influir y ejecutar las políticas que mejoraran la calidad de vida de todos los ciudadanos⁹¹. Para ello, los funcionarios públicos debían ser profesionales de la organización y de las estructuras organizacionales.

A mediados de la década de los setenta Jeffrey L. Pressman y Aarón Wildavsky⁹² comenzaron a resaltar la importancia del tema de la Implementación en el análisis de las políticas, pues mencionan que no había sido estudiada correctamente. La implementación significa efectuar, realizar, completar o producir.

En su escrito se describe que la falta de una buena implementación ha ocasionado el fracaso de algunas políticas, situación que llevó a afirmar que resulta fatal separar el diseño de la política de su implementación.

Más adelante, Charles H. Levine afirmó "Las organizaciones de gobierno no son inmortales ni irreductibles. Como el crecimiento, también la decadencia y la muerte de las organizaciones, por erosión o como parte de un plan, son formas de cambio de la organización";⁹³.

Para este autor el crecimiento y la decadencia de las organizaciones debían ser estudiados para procurar su mejor funcionamiento eficiente, a través del ordenamiento y sistematización de ese conocimiento. Pues una organización fuerte y bien planificada que crezca o se reduzca eficientemente de acuerdo con las necesidades específicas de cada sociedad, es la que se requiere en las democracias modernas.

Por su parte, David H. Rosenbloom en su artículo *La Teoría de la administración pública y la separación de poderes*⁹⁴, señaló que para la definición de la administración pública era necesario considerar tres enfoques: empresarial, político y legal.

⁹¹ Frederickson, H. George. *Hacia una nueva administración pública*. 1971. En *Clásicos de la ...* P. 645-668

⁹² Pressman, Jeffrey L. y Aarón Wildavsky. *La Implementación*. En *Clásicos de la...* P. 690-697

⁹³ Levine, Charles H. *La decadencia de las organizaciones y la administración de los recortes*. En *Clásicos de la ...* P. 721

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

El primer enfoque, el empresarial, se identificó con la visión impersonal de los hombres en la administración pública al considerarlos indistintamente empleados, clientes o víctimas de la administración pública. En este sentido, la burocracia no se organizaba para tratar con personas, sino para *procesar casos*.

El segundo enfoque, el político, consideraba al individuo como parte del grupo. Por ejemplo, la Ley Federal de Reforma del Servicio Civil de 1978 de E.U.A., decretó que es "política de los Estados Unidos [...] aportar una fuerza federal de trabajo que refleje la diversidad de la nación", esforzándose 'por lograr una fuerza de trabajo para todos los segmentos de la sociedad'⁹⁵. Así, la personalidad existía en términos colectivos. Los políticos siempre piensan en términos de votos y tratan de ganarlos por sectores.

El último enfoque, el legal, resaltaba los derechos sustantivos de las personas y la igualdad, de tal manera que cada persona tenga derecho a "un día en el tribunal".

Para este autor el primer enfoque se asocia con el Poder Ejecutivo, el segundo al Poder Legislativo y el tercero al Poder Judicial. Pues la esencia de la separación de poderes fue facilitar la eficiencia, coordinación y buen funcionamiento del gobierno en general, y como un sistema de pesos y contrapesos para evitar abusos o concentración de poderes en unas personas. Por esta razón, el cambio de funcionarios en los tres poderes de gobierno necesariamente debe realizarse poco a poco.

Finalmente, Dennis F. Thompson en su artículo *La Posibilidad de una nueva ética administrativa*⁹⁶, publicado en 1985 en la Revista de Administración Pública de Estados Unidos, estableció que la *ética administrativa* es posible ponerla en marcha, sin embargo hasta esa fecha no existía en ese país.

Para este autor la *ética administrativa* debe implicar la utilización de principios morales en el desempeño de los funcionarios públicos, y será necesario negar la utilización de la *ética de la neutralidad* y la *ética de la estructura*. La primera sugiere que los administradores deben actuar de

⁹⁴ Rosenbloom, David H. *La Teoría de la administración pública y la separación de poderes*. 1983. En Clásicos de la ... P. 839-860

⁹⁵ *Ibid.* P. 845

⁹⁶ Thompson, Dennis F. *La posibilidad de una ética administrativa*. En Clásicos de la ... P. 861-877

manera neutral y la segunda que la organización (la estructura) es la responsable de las decisiones y la aplicación de la política.

Los principios básicos de la *ética administrativa* en la acción de la administración pública se pueden resumir en cuidar los siguientes aspectos: a) los derechos y deberes que los ciudadanos deben respetar cuando actúan en formas que pueden afectar seriamente el bienestar de otras personas o de la sociedad y b) las condiciones que las prácticas y políticas deben satisfacer cuando, de manera similar, afecten el bienestar de las personas y de la sociedad. Los principios morales exigen de los funcionarios públicos actuar con una perspectiva desinteresada en beneficio de toda la sociedad.

De esta forma los funcionarios son responsables en la administración pública de sus acciones y de sus decisiones. "Podemos legítimamente exigir que los funcionarios públicos se atengan a normas superiores que las que usamos para juzgar a los ciudadanos ordinarios. Podemos esperar que los funcionarios prevean y tomen en cuenta una gama más vasta de consecuencias, en parte por las obligaciones generales del cargo público. Cuando esta en juego el bienestar de tantos, los funcionarios deben hacer esfuerzos excepcionales por prever las consecuencias de sus acciones"⁹⁷.

La acción de los funcionarios públicos es necesario que se modere por una ética administrativa que les atribuya responsabilidades y que se oriente a buscar el beneficio de toda la población.

Finalmente, podemos comentar que en la década de los ochenta comenzaron a florecer diversas aportaciones en torno al enfoque de las *Políticas Públicas*, desde su formulación, análisis, implementación, planificación y evaluación. En este contexto, se puso más atención a la distinción entre la formulación de las políticas (La Política) y el contenido de las políticas (análisis de las políticas). Este nuevo enfoque de la administración pública revolucionó sustancialmente el campo de estudio en E.U.A.

⁹⁷ Ibid. P. 875

1.3 La Administración Pública en México

El estudio de la Administración Pública en México, desde la época prehispánica hasta nuestros días, no tiene un referente como fue Boninn en Francia, Francisco Javier de Burgos en España, Lorenzo von Stein en Alemania o Woodrow Wilson en Estados Unidos.

Para el caso de nuestro país el estudio de la Administración Pública se desarrolló y evolucionó junto con la construcción del Estado de Derecho mexicano y con la consecuente evolución de la estructura administrativa del Estado.

La administración pública en México, observa Omar Guerrero⁹⁸, se comprende teniendo en cuenta que es inherente al Estado, pues como se ha comentado anteriormente la Ciencia de la Administración Pública se ocupa de la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones óptimas, y a proporcionar el bienestar de los ciudadanos, así como fortalecer la organización de sus fuerzas interiores. La administración pública es, pues, el Estado en actividad.

A lo largo de la historia de México, el Estado ha impulsado prácticas administrativas que dieron como resultado una intervención estatal de proporciones colosales en casi todos los ámbitos de vida: salud, educación, asentamientos humanos, cultura, bellas artes, economía, etc. Desde la época Colonial, existieron instituciones públicas al servicio del pueblo, que se distinguieron claramente de las instituciones privadas, las cuales por cierto tienen un interés y objetivos diferentes.

Omar Guerrero comenta que la administración pública mexicana contemporánea es el producto combinado de la tradición, la acumulación y la centralización, pues se formó envuelta en un torbellino de potencias diversas, unas pacíficas y otras violentas. Las fuerzas constructoras de la administración pública en México son la agregación de instituciones, la secularización del Estado, la expropiación del patrimonio nacional y la revolución hacia el progreso.

Para este autor, el Estado mexicano nació formalmente 1821 y, a partir de esa fecha, la administración pública creció constantemente en nuestro país, hasta la década de los ochenta en el siglo XX, cuando la Reforma del Estado comenzó una nueva etapa de adelgazamiento y

⁹⁸ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP, México, 1986. P. 17-38

redimensionamiento, junto con la consecuente adaptación a los nuevos tiempos y formas. Sin embargo, persistió una analogía extraordinaria entre el modo de operar de la administración pública del Virreynato y la del México contemporáneo.

La tarea actual es explicar y analizar el misterio que entraña la compleja naturaleza de la administración pública mexicana, pues se formó a lo largo de la historia con procesos heredados, constantes adecuaciones, luchas armadas, revueltas sociales y algunas expropiaciones. Asimismo, es importante destacar que desde sus inicios la administración pública ha impulsado diversos intentos por mejorar sus mecanismos administrativos, muestra de ello son las constantes modificaciones y adaptaciones del aparato público y de sus funcionarios responsables.

Es evidente que a lo largo de los últimos 200 años, la administración pública en México trabajó con carencias y sin un programa integral de largo plazo, que estableciera los objetivos a alcanzar y los resultados esperados. Uno de los principales problemas fue la carencia de órganos o mecanismos técnicos, así como profesionales de Ciencia de la Administración, encargados de analizar, estudiar e implantar reformas administrativas acorde a las necesidades de cada tiempo y momento. A pesar de que existieron esfuerzos institucionales, sólo fueron aislados y sin mayores resultados. En este contexto, nos ocuparemos primero en la formación del Estado Mexicano.

Génesis del Estado Mexicano

Para Ignacio Burgoa Orihuela el Estado mexicano es una persona moral que se distingue de los demás por su carácter *supremo*. Implica una organización pública para buscar los fines específicos en beneficio de la nación, los cuales fundan su justificación. En este sentido, podemos decir que la Constitución señala los elementos del Estado y demarca su especificidad. "El Estado Mexicano es un Estado específico con existencia y vida diferenciadas en el orden internacional"⁹⁹.

El análisis de la formación del Estado Mexicano a través de la historia, ayuda a comprender nuestra realidad actual. El surgimiento del Estado Mexicano comenzó en la época prehispánica, desde el periodo del surgimiento de las primeras civilizaciones hasta la conquista de la Nueva España en el año de 1492, donde se dice existieron diversas etapas y culturas, pero se sabe que las más importantes surgieron a partir del siglo X.

⁹⁹ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1991. P. 31

Ignacio Burgoa señala "... la invocación fiel de las crónicas y relatos que los destacados historiadores [...] hacen sobre la situación que prevalecía entre los pueblos que habitaron nuestro territorio en la etapa pre-colonial, es indispensable para determinar si existieron uno o varios Estados autóctonos con antelación a la conquista Española. Los datos que la historia nos proporciona y los juicios que sobre ellos se formulan en las versiones transcritas, nos inducen a pensar que los pueblos indígenas, en la época precortesiana, estaban estructurados desde un punto de vista mayoritario en verdaderas organizaciones político-jurídicas, afirmación que nos lleva a la conclusión de que en dicha época había múltiples "estados", aunque no un "estado unitario" en la acepción lata del concepto"¹⁰⁰.

Es decir, cada uno de los pueblos gozaba de autonomía, razón por la que no llegaron a formar una nación ni un Estado. Podemos mencionar que hasta las reformas borbónicas del siglo XVIII, influenciadas por las nuevas tendencias de los estudiosos de la *Ciencias Camerales*, o de la *Ciencia de la Policía*, configuraron el contexto de una nueva organización del Estado y la implantación de nuevas prácticas gubernamentales que forjaran las bases del México moderno.

En la época colonial, los variados estados prehispánicos, se sustituyeron por una organización política unitaria que los despojó de personalidad jurídica, hasta extinguirlos. Los pueblos aborígenes conformaron un solo imperio, y juntos formaron geográficamente *La Nueva España*¹⁰¹. Asimismo, el gobierno de estas culturas primitivas fue de tipo teocrático o sacerdotal, por la influencia de los Dioses y las religiones primitivas.

Ignacio Burgoa señala que las *Leyes de Indias* sintetizan el derecho hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes. Sin embargo, "la organización gubernativa de la Nueva España no se fundó en principios jurídicos definidos. Las necesidades administrativas y las conveniencias políticas explican el fenómeno de que dicha organización, durante la época colonial, sufriese modificaciones hasta cierto punto caprichosas. En la etapa de los descubrimientos, el monarca español concedía a los jefes expedicionarios el título de '*adelantados*', confiriéndoles amplias facultades judiciales y administrativas e incluso legislativas, ejercitables dentro de las regiones que se fueran descubriendo y conquistando y sobre las comunidades en ellas asentadas. Los '*adelantados*' también estaban investidos por el rey con la potestad de repartir tierras y 'encomendar' indios, así como nombrar funcionarios inferiores. En consecuencia, el '*adelantado*', según la '*capitulación*'

¹⁰⁰ Ibid. P. 52

¹⁰¹ Ibid. P. 53

otorgada a su favor por el monarca, 'era al mismo tiempo gobernador, capitán general y alguacil mayor de su provincia o territorio.'¹⁰²

El *Virrey* fue el representante del Rey Español y, en consecuencia, todos los funcionarios administrativos estaban supeditados al Virrey; incluso éste estaba facultado para expedir ordenanzas de buen gobierno (Reglamentos). En suma, los virreyes tenían atribuciones administrativas, legislativas y judiciales. Es importante mencionar que había restricciones como el informe denominado *instrucciones reservadas* que les enviaba el Rey para el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, existía el *juicio de residencia* que investigaba a los virreyes al concluir su mandato, con el propósito de determinar si había responsabilidades civiles, penales o eclesiásticas.

Ignacio Burgoa concluye "... el régimen jurídico-político de la Nueva España experimentó un cambio radical con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, confeccionada, sin lugar a dudas, bajo la influencia de las corrientes ideológicas que dejaron un sello preceptivo indeleble en la Declaración francesa de 1789"¹⁰³.

A partir de esta fecha, España se convirtió en una monarquía constitucional y se impuso la separación de poderes estatales. Esta transformación jurídico-política española, propició el inicio de la independencia de la Nueva España. Sin embargo, aún no existía un Estado Mexicano y, entonces, hasta antes del año de 1824, no podemos hablar de la existencia de una administración pública y de estudios sistemáticos en torno a ella.

1.3.1 La administración pública prehispánica

E. N. Gladden¹⁰⁴ comenta que para el análisis de las civilizaciones prehispánicas contamos con numerosas evidencias de restos arqueológicos, antropológicos y culturales, así como historias tradiciones orales de los posteriores pueblos, aztecas y mayas, cuyos registros populares, se dice, fueron destruidos indiscriminadamente por los invasores españoles. Sin embargo, la existencia de esos pueblos y su administración pública se fortalece por las evidencias que existen.

¹⁰² Ibid. P. 66

¹⁰³ Ibid. P. 75

¹⁰⁴ Gladden, E. N. *Una Historia de la Administración Pública. Desde el siglo XI hasta nuestros días*. INAP-FCE. Primera edición en español, México 1989. P. 139-159

Para el caso de nuestro país, en la recta final de la época prehispánica, los Aztecas vivieron el contacto más dramático entre España y las Américas en el siglo XVI, cuando Hernán Cortés marchó de las playas del Caribe hacia la gran *Tenochtitlan* en 1519. Los Guerreros Aztecas habían surgido primero como la tribu *tenochcas*, mismos que habían sido precedidos por los *zapotecas*, *olmecas* y los *toltecas*.

El sistema social azteca era tribal, basado en los clanes, constituido cada uno por un grupo de familias. El consejo tribal organizaba la repartición de la tierra y el pago de los tributos. La economía era agrícola básicamente. Los gobernantes se elegían de entre los hermanos o sobrinos del gobernante anterior, al que se distinguiera por su valor en la guerra y por su sabiduría. Moctezuma fue el último gobernante de los aztecas hasta la llegada de Cortés.

En aquella época los gobernantes eran considerados semidioses y, al ascender al poder, eran nombrados: supremo sacerdote, gran jefe guerrero, jefe de Estado y gobernante absoluto. Se cuenta que Moctezuma fue un buen gobernante, pues su reino se extendió y la justicia tenía buena organización y tenía fama de estricta. Existía un consejo *interclán* de cuatro *tlatoani* o jefes, quienes actuaban como consejeros del gobernante y además manejaban los procesos de la administración, junto con los jefes de los clanes.

Los grupos de clanes por tradición ofrecían mano de obra para la realización de obras públicas, como los diques, acueductos, edificios ceremoniales, caminos entre otros; las construcciones estaban a cargo de funcionarios públicos, cuyas realizaciones siguen siendo testimonio de la gran capacidad de los aztecas y la gran habilidad de sus diseñadores.

No podemos olvidar además que la estructura de guerra de los aztecas era muy agresiva, caracterizada por su eficiencia para someter a las tribus vecinas. Asimismo, los aztecas consideraban la religión y la guerra como inseparables, pues el sistema político era teocrático y los sacerdotes tenían funciones de suma importancia en la administración pública. El objetivo primordial de la religión era atraer fuerzas favorables que beneficiaran a la población en los más diversos ámbitos.

En fin, la administración pública era muy eficiente, pues combinaba las supersticiones de la época con la eficiente organización, dando resultados muy favorables para el pueblo y las tribus

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Para el caso de nuestro país, en la recta final de la época prehispánica, los Aztecas vivieron el contacto más dramático entre España y las Américas en el siglo XVI, cuando Hernán Cortés marchó de las playas del Caribe hacia la gran *Tenochtitlan* en 1519. Los Guerreros Aztecas habían surgido primero como la tribu *tenochcas*, mismos que habían sido precedidos por los *zapotecas*, *olmecas* y los *toltecas*.

El sistema social azteca era tribal, basado en los clanes, constituido cada uno por un grupo de familias. El consejo tribal organizaba la repartición de la tierra y el pago de los tributos. La economía era agrícola básicamente. Los gobernantes se elegían de entre los hermanos o sobrinos del gobernante anterior, al que se distinguiera por su valor en la guerra y por su sabiduría. Moctezuma fue el último gobernante de los aztecas hasta la llegada de Cortés.

En aquella época los gobernantes eran considerados semidioses y, al ascender al poder, eran nombrados: supremo sacerdote, gran jefe guerrero, jefe de Estado y gobernante absoluto. Se cuenta que Moctezuma fue un buen gobernante, pues su reino se extendió y la justicia tenía buena organización y tenía fama de estricta. Existía un consejo *interclán* de cuatro *tlatoani* o jefes, quienes actuaban como consejeros del gobernante y además manejaban los procesos de la administración, junto con los jefes de los clanes.

Los grupos de clanes por tradición ofrecían mano de obra para la realización de obras públicas, como los diques, acueductos, edificios ceremoniales, caminos entre otros; las construcciones estaban a cargo de funcionarios públicos, cuyas realizaciones siguen siendo testimonio de la gran capacidad de los aztecas y la gran habilidad de sus diseñadores.

No podemos olvidar además que la estructura de guerra de los aztecas era muy agresiva, caracterizada por su eficiencia para someter a las tribus vecinas. Asimismo, los aztecas consideraban la religión y la guerra como inseparables, pues el sistema político era teocrático y los sacerdotes tenían funciones de suma importancia en la administración pública. El objetivo primordial de la religión era atraer fuerzas favorables que beneficiaran a la población en los más diversos ámbitos.

En fin, la administración pública era muy eficiente, pues combinaba las supersticiones de la época con la eficiente organización, dando resultados muy favorables para el pueblo y las tribus

conquistadas. Incluso, se puede catalogar como una incipiente descentralización de la administración en las tribus. La religión y la guerra se manejaban para beneficio de todos.

Esta administración incipiente no dejó muchas huellas, porque los conquistadores españoles desecharon todo aquello que no representaba oro o riquezas, ya que lo demás lo consideraron idolatría. En esta etapa de nuestro país encontramos los primeros intentos para formar un Estado independiente, con la distinción entre el dominio público y el ámbito de lo privado.

1.3.2 La administración pública en la Colonia

La época Colonial en México tuvo vida del año 1492, cuando se descubrió América, hasta el año de 1821, cuando se proclamó la independencia de México. En la llegada de los españoles a la *Gran Tenochtitlan*, sometieron por medio de las armas a los aztecas que opusieron resistencia, aunque otros más sumamente supersticiosos se vieron condicionados a aceptar a los invasores blancos, considerándolos dioses dignos de ser servidos por el derecho propio de la misma manera que otros dioses antiguos.

En aquella época el reino Español se encontraba encabezado por la dinastía de los Habsburgo, quienes instrumentaron un sistema de administración destinado a explotar al máximo los recursos del país; contaba con el apoyo de la Iglesia para mantener el orden, que se decía era natural y otorgado por Dios. Asimismo, se puede decir que la autoridad administrativa en esta etapa se caracterizó por difusa, pues la dirección se pretendía llevar a cabo desde España, debido a que los actos de trascendencia requerían la confirmación del Rey para contar con validez oficial. La administración pública colonial estuvo presidida por el Virrey y el personal burocrático era español en su mayoría.

Los empleos públicos estaban considerados como una regalía de la Corona Española, otorgados en su mayoría por favoritismos y considerando siempre el rango. Incluso los primeros nombramientos fueron vitalicios y herederos; posteriormente fueron otorgados por gracias reales o por actos heroicos. Era la venta de puestos en otras palabras, y no era rara la creación de puestos para su venta. En los últimos años de la Colonia, las reformas borbónicas en España, repercutieron en el intento de profesionalizar a la administración pública de la nueva España, con el propósito de eliminar la corrupción local y aumentar el poder central del Rey.

Burgoa cita al historiador Vicente Riva Palacio quien apuntó: "La historia del virreinato en la Nueva España no es la del pueblo mexicano: nació, creció y se desarrolló ese pueblo teniendo por origen la dominación española; tejiéndose su historia con la de la metrópoli, pero los sucesos de aquel período de tres siglos deben considerarse más bien como pertenecientes a la historia general de España, porque son el gobierno, las autoridades, las leyes y los hombres de la península los que han ocupado siempre la atención de los cronistas y los historiadores, que se han preocupado poco del nacimiento y del desarrollo del nuevo pueblo que ha llegado a formar una nacionalidad independiente. [...]

El agrupamiento, la analogía en las costumbres, en las tendencias y la semejanza en la idiosincrasia de la raza hizo a los mexicanos reconocerse entre sí como una sociedad; el deseo de gobernarse por sí mismos y el odio a la dominación impulsó a esa sociedad a proclamarse nación independiente, conquistando a fuerza de combates y sangre su autonomía. La tendencia natural de los hombres a la libertad, la predisposición orgánica de los individuos, el ejemplo de otras naciones y el influjo del espíritu altamente progresista del siglo XIX inspiró y alentó a la nación mexicana, después de haber conquistado su independencia, a convertirse en pueblos estableciendo la democracia y consignando los derechos del hombre como la base de sus instituciones políticas"¹⁰⁵.

En el año de 1503 se estableció en Sevilla, España, la Casa de Contratación de las Indias como el primer órgano de administración colonial. Posteriormente surgieron otros más variados, todos con el propósito que se ha comentado, de explotar y controlar las tierras, a través de encomiendas, municipios, cabildos, adelantados, corregidores, etc.

1.3.3 La administración pública en la Independencia

El periodo conocido como *La independencia de México* comenzó el año de 1821 y terminó con el movimiento revolucionario y la promulgación de la Constitución mexicana de 1917. Es el primer periodo de vida independiente para nuestro Estado y, de la incipiente administración pública, misma que comenzaba a construirse pero tuvo que enfrentar conflictos políticos, económicos y sociales a lo largo de estos primeros casi 100 años de vida independiente de nuestro país. Incluso podemos decir que fue periodo más crítico para la historia de la administración pública de México.

¹⁰⁵ Riva Palacio; Vicente. **México a través de los siglos**. Tomo II, Citado por Ignacio Burgoa Op Cit. P. 76

El movimiento insurgente de la independencia comenzó en septiembre de 1810 y concluyó el 27 de septiembre de 1821, con la entrada triunfante de Agustín de Iturbide al Zócalo de la ciudad de México. En este periodo se gestó la independencia de nuestro país, gracias a que confluyeron varios factores que hicieron posible nuestra Independencia.

Ignacio Burgoa apunta que uno de los primeros intentos para sentar las bases de la organización política de México, es el documento elaborado por Ignacio López Rayón en el año de 1811, denominado "*Elementos Constitucionales*", no obstante que se retractó de él en el año de 1813. En este documento se proclamaba la división de poderes en el gobierno del pueblo mexicano. El segundo intento formal lo realizó José María Morelos y Pavón con el documento titulado "*Sentimientos de la Nación*", fechado el 14 de septiembre de 1813, donde declaró que la soberanía emanaba inmediatamente del pueblo.

Sin embargo acota: "Ni los Elementos Constitucionales de Rayón ni los Sentimientos de la nación de Morelos pueden conceptuarse como verdaderos proyectos de Constitución que tendieran a organizar por modo exhaustivo y sistemático al pueblo mexicano que, en la época de su expedición, aún luchaba por su independencia"¹⁰⁶.

La primera Constitución mexicana fue expedida oficialmente el 22 de octubre de 1814, con el nombre de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, por el Congreso de Chilpancingo, misma que es conocida como la *Constitución de Apatzingán*. En ese documento, por primera vez en la historia jurídica y política de México, se habla de una nación que luchaba por ser independiente; sin embargo, esta Constitución nunca estuvo vigente, aunque dejó un antecedente muy claro por instaurar el Estado Mexicano.

La consumación de nuestra independencia fue oficialmente el 27 de septiembre de 1821, con la entrada triunfante del ejército trigarante a la capital de país, hecho que junto con el *Plan de Iguala* (24 de febrero de 1821) y el *Tratado de Córdoba*, sentaron las bases del nuevo Estado independiente. Hubo que esperar hasta el 4 de octubre de 1824, para la promulgación de la primera Constitución Federal Mexicana y, a partir de esta fecha, podemos afirmar que se inicia la estructuración política del pueblo mexicano y la construcción formal de su administración pública.

¹⁰⁶ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. P. 84

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Es decir, a partir de ésta Constitución nace el Estado Mexicano. Don Emilio Rabasa lo dijo de esta manera "El Acta y la Constitución de 1824 llegaron al punto más alto al que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y la separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional"¹⁰⁷.

El Estado mexicano, a partir de esta fecha, tenía la tarea de consolidarse internacionalmente como una Nación con independencia política y económica, así como con autonomía en todos los aspectos y, al interior del país, debía fomentar la unidad nacional y fortalecer la soberanía nacional. En la constitución de 1824 se estableció la forma de gobierno federalista y se fomentó la construcción de nuevas instituciones públicas que sustituirían a las estructuras generadas anteriormente. A lo largo de los primeros casi 100 años de existencia, se expidieron Leyes, ordenamientos, decretos y acuerdos dirigidos a consolidar una administración pública eficiente y acorde a las nuevas necesidades y nuevos tiempos.

Sin embargo, esos esfuerzos se vieron reducidos y menguados por la falta de experiencia administrativa y la ausencia de especialistas en administración pública que contribuyeran a fortalecer la acción pública. Se puede afirmar que el Estado, a través de la administración pública, recorrió un largo camino que fue desde garantizar un proyecto nacional, estimular y expandir el mercado, arbitrar el conflicto social, regular e intervenir en la economía y hacer más eficiente la administración del Estado mexicano en su proceso de formación hasta su consolidación y actual reforma. Sin embargo, en los primeros 50 años de vida independiente, en general, no se modificó sustancialmente la administración pública, sólo desaparecieron los controles establecidos desde la Corona Española.

El pueblo de México, la mayor parte del siglo XIX, transitó por etapas difíciles de desestabilización por la lucha por el poder entre los liberales y los conservadores, incluso éste periodo se caracterizó por la inestabilidad política y social, situaciones que podemos resumir de la siguiente manera: 1824-1836 república federal; 1836-1846 república central, en donde se sucedió entregó a Texas en 1837 y la guerra con EUA (1846-1848) donde se perdió el territorio del norte del río Bravo.

¹⁰⁷ Rabasa, Emilio. *La Organización Política de México*. Citado por Ignacio Burgoa en Op Cit. P. 90

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

En 1854 tuvo lugar la Revolución de Ayutla y el triunfo final de los liberales; 1856-1857 la *Ley de Desamortización* y la *Constitución de 1857* son la base de un nuevo Estado Liberal; 1858-1861 la Guerra de reforma y el triunfo de Benito Juárez; 1862 el ejército francés invade militarmente a México con el apoyo de los conservadores; 1864-1867 Maximiliano de Austria es nombrado emperador de México por Napoleón III; 1867-1872 triunfo y muerte de Benito Juárez; 1872-1876 lucha entre liberales por el poder político y el triunfo de Porfirio Díaz con el Plan de Tuxtepec; 1876-1911 monarquía de Porfirio Díaz.

En estas difíciles condiciones políticas, sociales y administrativas para nuestro país, es fácil comprender que durante los primeros años de la definición de un nuevo modelo político para México, junto con la necesidad de crear una administración pública eficiente y organizada, se fortaleciera el Poder Ejecutivo para cumplir con estas necesidades. En la práctica se centralizaron las funciones y se concentró el poder en titular del ejecutivo, aun cuando se estableció en la Constitución de 1824 el régimen federalista. En los Estados comenzaron a surgir los cacicazgos locales que controlaban sus territorios, así como influían en las decisiones políticas, económicas y sociales.

Durante los primeros 32 años de vida independiente, el Gobierno Federal sólo contó con cuatro secretarías de Estado, debido a la necesidad de asegurar la soberanía y establecer un gobierno independiente: las Secretarías de Estado y del despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, Hacienda, Guerra y Marina, Justicia y Negocios Eclesiásticos. Posteriormente en el año de 1853 se creó la quinta Secretaría de Estado la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio que tenía como propósito impulsar la agricultura, la industria y el comercio. Junto con las otros cuatro Secretarías denominadas: de Relaciones Exteriores; de Relaciones Interiores; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina.

Hubo que esperar hasta el movimiento de Independencia para que se dieran cambios sustanciales en el aparato público de administración, pues Benito Juárez no pudo consumir su anunciada reforma administrativa, Lerdo lo hizo parcialmente al reestablecer la Cámara de Senadores y, posteriormente, Porfirio Díaz, quien ocupó la presidencia por espacio de 33 años, se dedicó a promover la construcción de infraestructura necesaria para el crecimiento del país con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y atraer inversiones extranjeras con el objetivo de reactivar la economía mexicana.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

En este periodo la *burocracia* que se formó en torno a la administración pública se politizó y se unió en torno a los caudillos; asimismo, la corrupción se generalizó en medio de la confusión generada por la inestabilidad política de las demandas civiles y las invasiones internacionales. La administración pública avanzó un poco más con la promulgación de la separación de la Iglesia y el Estado, promulgada por Benito Juárez.

Con el crecimiento económico en la época de Porfirio Díaz, surgió la clase de burócratas científicos. Entonces, surgieron los primeros intentos por seleccionar a los administradores públicos, a través de la elaboración del catálogo de puestos. Sin dejar de mencionar que la corrupción se fomentó y se mantuvo en muchas áreas de la administración pública.

Omar Guerrero en su obra "El estado y la administración pública en México"¹⁰⁸, señala que en la primera mitad del siglo XIX los pueblos dedicaron sus esfuerzos a alcanzar el establecimiento de las constituciones políticas y en la segunda mitad de ese siglo surgió el interés por el mejoramiento y el perfeccionamiento de la administración¹⁰⁹. México forma parte de esta generalización, pues hasta la reforma de Benito Juárez consolidó su administración.

Con relación al estudio de la Ciencia de la Administración Pública en México podemos decir que en 1852, Luis de la Rosa escribió el libro titulado "*De la administración pública de México y medios para mejorarla*", siendo de las aportaciones más relevantes en nuestro país en donde propusieron algunos elementos para mejorarla y modernizarla. Sin embargo, contrasta con la evolución de la Ciencia de la Administración en México con los países europeos como Francia, Alemania, España, Italia, Inglaterra, entra otros.

Finalmente, el régimen de Porfirio Díaz, a finales del siglo XIX, logró articular un sólido y eficiente aparato administrativo, incluso persistió después del movimiento de la Revolución Mexicana, pues sólo se incorporaron instituciones públicas que atendieran las demandas sociales. Por supuesto, sin olvidar que Díaz no permitió la participación política y cometió grandes injusticias en contra de la población, situación que motivó un movimiento revolucionario en contra de la dictadura de Díaz y su grupo selecto de poder.

¹⁰⁸ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP. México, 1989, 812 pp.

¹⁰⁹ *Ibid.* P. 39-40

1.3.4 La administración pública en el Estado posrevolucionario

El periodo posrevolucionario comenzó con la promulgación de la Constitución de 1917 y concluyó hasta principios de la década de los ochentas. El movimiento revolucionario surgió en 1910 prolongándose durante 7 años con un costo social muy grande, incluso se dice que murieron aproximadamente un millón de mexicanos en ese movimiento. Finalmente, se impusieron las fuerzas populares y en la nueva Constitución se establecieron las bases para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población, a través del gobierno y la administración pública. A partir de esta etapa comienza a formarse en México una estructura administrativa más compleja y de mayores dimensiones.

El movimiento social conocido como *la revolución mexicana* inició con la promulgación del Plan de San Luis Potosí, emitido por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, posteriormente el movimiento se agudizó con la renuncia de Porfirio Díaz, el 25 de mayo de 1911. Madero asumió la presidencia por elecciones el 6 de noviembre de 1911. El gobierno de Madero se caracterizó por su incapacidad para solucionar la crisis social y, al no procurar la atención a las demandas sociales y menospreciar al movimiento revolucionario, surgió el *Plan de Ayala* para enfrentar al gobierno con las fuerzas armadas revolucionarias, recrudeciendo el movimiento insurgente hasta el asesinato de Madero en febrero de 1913. Entre otros lemas había uno *sui generis*: El país quiere que el sucesor del general Díaz se llame *La Ley*.

Lo anterior ilustra la lucha entre grupos revolucionarios y gobiernos, misma que concluyó con la promulgación de la Constitución de 1917, la cual incorporó las banderas sociales del movimiento revolucionario; sin embargo, en materia administrativa no se estableció la tipificación de los empleados públicos, a pesar de que la revolución mexicana buscaba transformar al Estado Mexicano en un ente que modificara sustancialmente la situación económica, política y social de la población, pero se olvidaron de establecer el tipo de funcionario que se requería para las colosales tareas del nuevo Estado revolucionario.

El Estado posrevolucionario hasta la década de los cuarenta comenzó una vigorosa intervención en casi todos los ámbitos de la vida nacional y, en consecuencia, la expansión de la administración pública hasta la década de los ochentas, cuando se inició el redimensionamiento de la administración pública.

Omar Guerrero apunta que "... la administración pública en el periodo posrevolucionario se distinguió por dos elementos esenciales: primero, el proyecto histórico de consolidación del capitalismo industrial modernizante, para la cual muchas instituciones administrativas se orientaron a ello como tarea fundamental; el segundo, el mantenimiento de las instituciones administrativas con vocación de servicio colectivo –y en lo esencial popular- creadas por los regímenes de la Revolución y que le caracterizan como tal, en convivencia y complementariedad con aquellas otras destinadas al fortalecimiento del capitalismo"¹¹⁰.

La Constitución de 1917, además de imponer nuevos objetivos a la administración pública, es la base del Estado mexicano moderno, pues sigue vigente hoy en día, a pesar de sus diversas y cientos de reformas. La división de poderes se estableció en el ámbito formal. Además, comenzó a desarrollarse el Estado con las siguientes características: benefactor, proteccionista, popular, intervencionista, paternalista, corporativista, con un presidente fuerte, un partido único en el poder a partir de 1929 hasta el año 2000, un grupo en el poder conocido coloquialmente como *la familia revolucionaria*, entre otras características que no permitieron la formación de una administración pública eficiente y la construcción de una infraestructura para el crecimiento y el desarrollo económico.

No obstante lo anterior, debemos mencionar que a pesar de las limitaciones del Estado mexicano, a lo largo del siglo XX, hubo avances sustanciales en distintas áreas, como resultado de los múltiples esfuerzos de cada uno de los gobernantes mexicanos; aún cuando no se observa un programa integral de crecimiento, pues cada presidente en su sexenio anunciaba el programa a seguir y realizaba acciones y tareas exclusivamente en su gobierno.

El periodo posrevolucionario se caracterizó, además, por el fortalecimiento del poder Ejecutivo y, en consecuencia, de una administración pública central fortalecida, en detrimento de las autoridades estatales, locales y de los poderes Legislativo y Judicial. En marzo de 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario (posteriormente denominado Partido Revolucionario Institucional), el partido político que se mantuvo en el poder durante más de 7 décadas. La administración pública en este periodo se desempeñó como un órgano articulador de intereses, además de cumplir la tarea de ejecutar las políticas gubernamentales.

¹¹⁰ *ibid.* P. 547

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

El sistema político mexicano, desde la Presidencia de la República, asumió el control del monopolio de la violencia, de las iniciativas políticas y de todas las iniciativas administrativas en la prestación de servicios públicos, fomentando con ello el *paternalismo gubernamental*.

Es importante mencionar que la preocupación por entender y analizar el papel de la administración pública en México, aparece ligada a los análisis del derecho administrativo, donde se encargaron de comprender y explicar al Estado mexicano y su administración pública, como una de sus partes. Para ellos, la función administrativa se realizaba conforme a los fines del Estado. Es decir, la acción del Estado se realizaba dentro del orden jurídico establecido, a través de actos materiales o jurídicos en casos individuales. El aparato administrativo no tenía objetivos propios y sus funciones se consideraban de segunda, pues sólo se trataba de un órgano ejecutor de las tareas que los políticos les confiaban.

La influencia jurídica acompañaba al estudio de la administración pública, limitando su desarrollo y la utilización de métodos acordes a esta disciplina para su evolución. Es cierto que no podemos separar el estudio de la administración pública del derecho público, pues ambos se complementan, pues el segundo supone la separación entre el ámbito de lo público y lo privado. Sin embargo, la visión de subordinación "no permite aprehender el fenómeno administrativo en su totalidad, lo que en consecuencia se constituye en un obstáculo para el análisis científico"¹¹¹.

El movimiento revolucionario impuso el carácter social y modernizador del Estado del siglo XX, sin embargo la modernización administrativa comenzó a vislumbrarse hasta el año de 1943, cuando se creó una *Comisión Intersecretarial* con el objetivo de "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos"¹¹². Ómar Guerrero apunta que a partir de esta fecha se inició la reforma del Estado, pues esa *Comisión Intersecretarial* surgió por los problemas económicos derivados de la Segunda Guerra Mundial.

¹¹¹ J. Chavalier y D. Loschak citado por María del Carmen Pardo en *La administración Pública en México: Su desarrollo como disciplina*. En Antología de Teoría de la Administración Pública. P. 56

¹¹² Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso*. Edit. Porrúa, México, 1985. P. 81

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Posteriormente, la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de 1946, otorgó a la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa* las funciones de Órgano central de Organización y Métodos para "coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macro organización, sugerir el Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran"¹¹³.

En el año de 1965 se creó la *Comisión de Administración Pública*, la cual elaboró un diagnóstico de la administración pública, donde recomendó que cada dependencia contara de manera permanente con una unidad de asesoría técnica, dando como resultado que a partir de esta fecha se desarrollaran las *Unidades de Organización y Métodos* en casi todas las dependencias del gobierno federal, pero de manera aislada sin un trabajo integral. Finalmente, en 1971 se transformó la *Comisión* en la *Dirección General de Estudios Administrativos*, dependiente de la *Secretaría de la Presidencia*, la cual se encargó de elaborar las "*Bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976*".

El periodo presidencial de José López Portillo representó la conclusión de la etapa posrevolucionaria y comenzó formalmente la etapa que procuró reducir el sector paraestatal del gobierno federal, pues se estimaba que para esta fecha existían alrededor de un millar de organismos paraestatales. El crecimiento mayor del sector público se presentó durante la segunda mitad del siglo XX, con el objetivo de estimular el crecimiento económico, a través de la participación estatal en aquellos sectores en los cuales la iniciativa privada no participaba. Este modelo de estimulación económica es similar al impuesto desde la época prehispánica.

Para Francois Poulin la década de los ochentas y noventas para los administradores públicos "...serán caracterizadas por la competencia, la eficacia, la flexibilidad y la concertación. Estos conceptos implican desafíos que no corresponden a la tradición de muchas administraciones existentes. Serán realizables en tanto valoricemos el desarrollo de los recursos humanos del sector público, gracias a actividades de formación y perfeccionamiento y en virtud de una movilidad mayor."¹¹⁴

¹¹³ Ibidem

¹¹⁴ Poulin, Francois. *El administrador público y su perfeccionamiento*. INAP. México, 1980. P. 16-17.

Se estima que a principios de la década de los ochenta, el balance de la administración pública mexicana, había sido de doloroso aprendizaje y productivo en formación y experiencia. Comenzó el tiempo del replanteamiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado, pasando por las reglas, los ámbitos, estilos y modelos de gestión gubernamental. Surgieron corrientes que reclamaron el *Redimensionamiento del Estado*, el *Adelgazamiento del Estado*, la *Reinvención del gobierno*, pues se estimaba peligroso que, después de décadas de estatismo, comenzara una crisis estructural que obligara a replantear aspectos fundamentales del Estado, del gobierno, de la administración pública, en sus ámbitos de competencia, fines y objetivos.

Durante las décadas anteriores, se habían implantado políticas gubernamentales sin mucho éxito para el desarrollo del país y, en consecuencia, con escasos resultados de la operación de la administración pública, dando como resultado un Estado severamente cuestionado. La falta de eficiencia y productividad de las instituciones públicas fueron las características primordiales y las necesidades de transformar las formas de operación se volvieron impostergables.

1.3.5 La administración pública a finales del siglo XX

La ciencia de la Administración Pública es una disciplina que cuenta con las bases sólidas de una ciencia mucho más completa y con un cúmulo de conocimientos sistematizados. Actualmente se elaboran investigaciones incorporando la base del conocimiento de la disciplina, para vislumbrar y distinguir su objeto de estudio y su relación con otras disciplinas. No debemos olvidar que la administración pública se ha desarrollado y se desarrollará en medio de situaciones sociales cada vez más complejas y turbulentas, propias del desarrollo mundial, así como el requerimiento de un aparato administrativo mucho más complejo y eficiente.

A pesar de que la ciencia de la Administración Pública proyecta una percepción de tener escaso apoyo, insuficiente investigación, estudios fragmentados, tendencia hacia la desintegración, una teoría elusiva, falta de consensos que procuren su progreso continuo, entre otras situaciones que merman su desarrollo.

La ciencia de la Administración Pública actual se encuentra en proceso de organización y estructuración, pues cuenta con valiosas aportaciones acumuladas a largo de la historia, y se

encuentra definido su objeto de estudio, su campo de acción y sus límites desde diversos puntos de vista y autores en nuestro país.

El desarrollo de la ciencia de la Administración Pública en México, apunta Omar Guerrero¹¹⁵, desde la revolución hasta nuestros días, ha dejado frutos muy apreciables en la materia, pues cuenta con estudios prácticos de organización y reorganización, así como trabajos que describieron el funcionamiento de la administración pública mexicana.

Asimismo, en el siglo XX la administración pública ha sido estudiada con mayor intensidad, pues existe una larga lista de profesionistas que se han ocupado del estudio de la ciencia de la administración, por mencionar sólo algunos podemos mencionar a: José Mijares Palencia (1936), Gustavo R. Velasco (1938), Lucio Mendieta y Núñez (1942), Roberto Chellet Osantee (1955), José Galván Escobedo (1962), Miguel Duhalt Krauss (1970), Álvaro Rodríguez Reyes (1970), Ignacio Pichardo Pagaza Alejandro Carrillo Castro (1973), José Francisco Ruiz Massieu (1977), José Castelazo (1979), Jacinto Faya Biseca (1979), Diego López Rosado (1980).

En la década de los noventa sobresalen Omar Guerrero, Luis F. Aguilar Villanueva, Mario Martínez Silva, Ricardo Uvalle Berrones, María del Carmen Pardo, Enrique Cabrero, José Chanes Nieto, Roberto Rives, José Francisco Díaz Casillas, Guillermo Haro Bélchez, José Juan Sánchez, Gildardo Campero, José Luis Méndez, Rolando Barrera y otros tantos profesores y profesionales de la Administración Pública Mexicana.

La ciencia de la Administración Pública tiene la tarea de proporcionar elementos necesarios y suficientes que procuren el desarrollo de un aparato administrativo público eficiente, que busque optimizar su desempeño para dar respuesta oportuna a las demandas de una sociedad cada vez más participativa y que exige resultados entre el decir y el hacer.

Además debe desarrollar un adecuado marco normativo y técnico, para impulsar una nueva corriente de pensamiento que procure la instrumentación de una cultura administrativa, que involucre a todos los niveles y que haga partícipe a la propia sociedad, la cual en este nuevo contexto deberá aceptar que por imprescindibles que sean sus necesidades, su atención requerirá de tiempo y recursos.

¹¹⁵ Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado*. Edit. Oxford. México. 2000. P. 238-239

Nuestro país requiere una administración pública acorde a los nuevos tiempos y necesidades del siglo XXI, un aparato público eficiente y eficaz, compuesto por funcionarios públicos que asuman plenamente su función, con conocimientos acerca del servicio público, con valores éticos, con honradez, con responsabilidad; sólo de esta manera podrá ser una nación con una administración pública moderna y con resultados positivos.

1.3.5.1 La reforma del Estado

La reforma del Estado es una tendencia que propone la adecuación de la organización administrativa del Estado a las nuevas tendencias mundiales de liberalismo económico, al interés por incorporarse al grupo de Estados *modernos* y *democráticos*. En México la reforma del Estado inició con el desmantelamiento del Estado de Bienestar, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, y la sustitución por el Estado Neoliberal, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

En términos de Omar Guerrero "La modernización es un tipo de cambio específico, denota la imposibilidad del Estado para enfrentarse a problemas para los cuales no existe una solución constante, problemas que se generan al interior y exterior en sus relaciones con otros estados. Hoy en día la reforma por modernización es propia de nuestro tiempo y se refiere a las capacidades que puede tener un Estado para adaptarse continuamente a un medio externo interestatal de transformación rápida y constante, cuyo cambio es avivado por la universalización de la economía, la interdependencia comercial, el desarrollo tecnológico y el progreso científico. Estos factores han ensanchado la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, y define con más perfección el papel de cada cual en la división internacional del trabajo. En la última década del siglo XX, los primeros corren hacia la modernización, en tanto que los segundos aún no alcanzan la modernización ni abandonan los rezagos de la tradición"¹¹⁶.

Los nuevos tiempos exigen modernizaciones administrativas y políticas, pues la justificación del Estado fuerte por su función social empezó a ser seriamente cuestionado en nuestro país, por la crisis económica que se registró en otros países a principios de la década de los ochenta. Hasta esa fecha, había consenso en general por la intervención plena del Estado, pero el retorno al liberalismo, el declive de la política de masas y el resurgimiento de la iniciativa individual

¹¹⁶ Guerrero, Omar. Prologo del libro *Administración pública y reforma del Estado en México*, de José Juan Sánchez. INAP. México, 1997, P. 13

transformó profundamente la función del Estado. La eficiencia y la libertad económica se convirtieron en las nuevas banderas de las economías estatales y comenzaron las privatizaciones y el adelgazamiento del Estado.

La reforma del Estado en México surge, entonces, con el propósito de superar la crisis del sistema político y económico; se buscaron las bases para un nuevo arreglo en la política y en la economía mexicana. Para Luis F. Aguilar Villanueva la reforma del Estado en México comprendía cinco dimensiones: reformas al proceso de gobierno, al régimen político, a la Constitución Política, al modelo de desarrollo y a la cultura política¹¹⁷. Sin embargo, se le dio mayor énfasis a la disminución del aparato público y la modernización administrativa, quedando pendientes los demás aspectos, incluso actualmente la reforma del Estado se encuentra pendiente.

La reducción del tamaño del Estado, uno de los aspectos de la reforma, significó un cambio cualitativo en la política y en la administración pública, porque sus relaciones con la ciudadanía se vieron modificadas sustancialmente; lo que permitió una nueva definición de Estado y sociedad acorde a los nuevos tiempos. Este cambio implicó redefinir y articular las funciones del Estado, su rectoría en las áreas económica y la seguridad social, en un ambiente de pluralidad e independencia política.

La ciencia de la Administración Pública encontró con la reforma del Estado, en el aparato público, un campo fértil para innovar y proponer nuevas formas de administrar, pues las aportaciones de esa disciplina no habían sido suficientes y se requería de nuevas contribuciones acordes con las condiciones, tiempos y procesos.

En este contexto, las nuevas tendencias como las Políticas Públicas se insertaron como tecnologías de gobierno. Pues una causa de la reforma es que el gobierno había fallado en el diseño e instrumentación de políticas destinadas a combatir eficientemente la pobreza y estimular el crecimiento económico, con resultados no tan halagadores principalmente en la enorme desigualdad de la distribución de la riqueza.

Para Ricardo Uvalle "El Estado mexicano es producto de revoluciones, reformas y cambios institucionales. Su trayectoria denota las dificultades que ha remontado para asegurar su derecho

¹¹⁷ Aguilar Villanueva, Luis F.. *Política Públicas*. Edit. Porrúa. México.

a vivir. Es una organización que acredita capacidades y logros, los cuales han permitido estructurar a la sociedad como cuerpo político. Es una organización indispensable en la construcción del país, pues ha jugado un papel vital en el impulso de las políticas en cuanto productos institucionales que se relacionan con las condiciones de la vida social y económica¹¹⁸. Las condiciones históricas específicas contribuyeron a la ineficacia del aparato gubernamental, pero las nuevas necesidades reclamaban la transformación integral de la ortodoxia administrativa.

Este autor señala "La trayectoria disciplinaria de la administración pública contemporánea ha sido errática, no consistente. Contribuye a esta situación la emisión de juicios que combinan desde cánones abstractos y formales hasta consideraciones en favor del designio humano y no de las acciones de los hombres. Esto significa que la administración pública estudia fundamentalmente en la periferia de su esencia sus problemas, y sólo por excepción en su centro y profundidad"¹¹⁹. Es decir, la práctica administrativa encuentra atenuantes en las condiciones históricas, pero la ciencia de la Administración Pública se ha conducido erróneamente y en las últimas décadas del siglo XX, ha buscado una integración, adecuación, redefinición, de sus temas, sus formas y sus métodos.

1.3.5.2 La reforma del estudio de la Administración Pública

Como lo hemos apuntado la evolución del estudio de la Administración Pública, ha transitado desde la obra de Bonnin en Francia, a principio del siglo XIX, hasta nuestros días por un camino fructífero y lleno de aportaciones. Sin embargo, como se señaló en su oportunidad la disciplina administrativa se desarrolló en cada país conforme a sus necesidades específicas y coyunturales. Por esta causa, una gran parte de los primeros estudios en nuestro país, estaban influenciados por estudios propios de otras circunstancias y otras necesidades.

En la década de los ochentas y los noventas comenzó la transformación de los estudios de Administración Pública en México, con el propósito de unificar tendencias, criterios, conceptos, premisas, métodos, formas, etc., en el campo estudio de la Administración Pública mexicana.

¹¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. **Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado Mexicano**, en Revista de Administración Pública, RAP. Número 100. P. 85

¹¹⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. Estudio introductorio del libro **La Argumentación administrativa**, de Christopher Hood y Michael Jackson. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Coahuila y FCE. México, 1997. P. 11

José Juan Sánchez¹²⁰ apunta que debemos tener presente en el estudio de la administración pública sus dos connotaciones: a) como disciplina de estudio y b) como actividad del Estado; no debemos confundir que es objeto de estudio y es estudio de objeto a la vez. Para este autor existe evidencia histórica de la disparidad de desarrollo de sus dos connotaciones.

En este sentido José Juan sostiene que en la evolución de la ciencia de la Administración Pública, no se superaron algunos problemas estructurales, mismos que identifica como *nudos históricos*. Para este autor, "La ciencia de la administración pública ha transitado de ser un *arte* a un conjunto de *técnicas* y aún no ha logrado –en más de un siglo en su etapa moderna- a consolidar el carácter de *disciplina científica* debido a los 'nudos' históricos estructurales que se lo han impedido.."121. Los nudos que identifica son:

Nudos del estudio del objeto (Como disciplina)

Epistemológico: La falta de una teoría del conocimiento sistemática, que le permita presentarse como una teoría científica sustentada.

Científico: La polémica en torno a su identidad: es un arte, técnica, filosofía o ciencia.

Multidisciplinario: La diversidad de aportaciones que recibe de otras disciplinas que la enriquecen, pero al mismo tiempo la atrapan, la envuelven, la confunden.

Nudos del objeto de estudio (Como órgano ejecutor)

Jurídico: La influencia del derecho público y derecho administrativo ha provocado que incluso en algunos momentos se confunda con la administración pública.

Político: La influencia política en la administración pública, por su naturaleza misma.

Administrativo: La tendencia a vincular a la administración pública con la administración privada, como si se tratara del mismo objeto de estudio y se aplicaran los mismos principios en ambas disciplinas.

Esta interpretación permite observar que el objeto de estudio de la ciencia de la administración es único, sólo que tiene distintas interpretaciones como enfoques existan. Por ello, el autor finaliza su artículo señalando "La pretensión de la administración pública para el futuro es convertirse de una

¹²⁰ Sánchez, José Juan. *Los nudos históricos de la administración pública*. Revista de Administración Pública. No. 100. INAP.

¹²¹ *Ibid.* P. 124

ciencia aplicada en gestación a una con status científico fuera de toda discusión que busque unidad y cohesión"¹²².

Por otra parte, Luis F. Aguilar Villanueva en su artículo "*Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública*"¹²³ señala que se ha propuesto ubicar a la administración pública desde tres formas distintas: a) *Institución Estatal*, una institución que forma parte del Estado y en consecuencia una ciencia política dependiente, b) *Proceso Administrativo*, una ciencia eminentemente administrativa, autónoma e independiente de las ciencias políticas y del Estado, y por último c) *Técnica de Administración*, un arte o tecnología de razón técnica, en donde su objetivo de conocimiento es descubrir y evaluar la eficiencia y la eficacia de ciertas técnicas y procedimientos para alcanzar sus fines.

Para Luis Aguilar, esta escisión entre prácticos y teóricos de la administración pública, en nuestro país, ha impedido el consenso en torno al objeto de conocimiento de la administración pública. "Se puede aventurar la suposición que los teóricos, al estar separados del ejercicio administrativo y al desconocer sus técnicas y problemas, son los que han empujado hacia una ciencia de la administración pública como una 'ciencia política', que poco contribuye e incide en el ejercicio administrativo. De la misma manera, los profesionales, quizá por inclinación personal o a causa del agobio de sus responsabilidades, han reducido la administración pública al puro uso inteligente de procesos técnicos, convirtiéndola a su pesar en una tecnología sin autonomía intrínseca, sin autorreflexión racional y fundamentación científica"¹²⁴.

Por esta razón, nuestra administración pública ha sido analíticamente desmontada, despedazada, amputada, dando como resultado análisis de segmentos de la realidad, cabos sueltos y aspectos aislados, que a pesar de su valor analítico y conceptual, son únicamente trozos. Lo anterior permite resaltar que los estudiosos de la ciencia de la Administración, en México, están de acuerdo de manera general en el aspecto esencial e imprescindible de la administración pública, sin embargo lo hacen de manera dispersa y fracturada.

¹²² Ibid. P. 139

¹²³ Aguilar Villanueva, Luis. *Los objetos de conocimiento de la Administración Pública*. En *Antología de Teoría de la Administración Pública*. UNAM, P. 63-86

¹²⁴ Ibid. P. 72

A pesar de la falta de estudios sistemáticos de administración pública, el Estado Mexicano ha conseguido sobrevivir con resultados tangibles que se traducen en estabilidad política, crecimiento económico y aplicación de políticas.

1.3.5.3 La reforma de la administración pública

La reforma de la administración pública es una tendencia que se identifica con la modernización de los procesos administrativos, la cultura, las normas, así como todos aquellos aspectos rebasados por la situación actual. Con una sociedad cada vez más organizada el Estado requiere ampliar sus espacios de actuación, para dar cabida a las organizaciones políticas y civiles. La gobernabilidad supone convivir y compartir las responsabilidades, con una sociedad cada vez más participativa, dinámica, demandante y compleja.

Si estamos de acuerdo que el Estado es la organización por antonomasia de la sociedad y su expresión oficial es el gobierno, uno de sus aspectos de mayor relevancia es su capacidad para resolver y atender eficientemente los problemas y asuntos de la sociedad. Lo importante es la forma que opera y no tanto su definición o tamaño, puesto que los problemas sociales no se redimensionan o se minimizan con el Estado. En la operación del gobierno, los servidores públicos son los elementos primordiales para su operación.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se identifica el fin del populismo y de la expansiva intervención estatal, la eliminación sistemática de los subsidios, la hiperinflación, el descenso del crecimiento del PIB, la reducción del gasto público, el comienzo de la apertura comercial, la privatización de empresas; es decir, en esta etapa de la nación se establecieron las bases para un proceso modernizador profundo.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se debatió en torno la *reforma* del Estado, el *tamaño* del Estado y la *injerencia* rectora del Estado y, finalmente, casi todos los ámbitos de la vida pública fueron reformados: la economía, la política, lo social, lo administrativo, lo ideológico y la Constitución. Se realizaron modificaciones sustanciales en la Constitución como el caso de los artículos 27, 123 y 130, entre otros cambios importantes; así como se privatizaron grandes empresas públicas como el caso de Telmex y algunos bancos; y finalmente, se acordó el TLC, se puso en marcha el PRONASOL, entre otras políticas agresivas para el combate a la pobreza y el desarrollo de la población, pero sin los resultados esperados.

El gobierno no renunció a sus responsabilidades rectoras en el área política, económica y social, pero sí adecuó sus funciones a las nuevas necesidades que surgieron a partir de las profundas transformaciones en el contexto mundial.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se impulsó la modernización administrativa a través del PROMAP (Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000)¹²⁵, mismo que tiene básicamente cuatro objetivos: a) estandarización y evaluación, b) fomento a la participación, c) la profesionalización y d) fomento a la descentralización. José Luis Méndez en su artículo *Reformas administrativas y crisis de paradigmas en México*¹²⁶, señala que un quinto objetivo del PROMAP fue el combate a la corrupción. Obviamente se continuaron con las políticas establecidas por sus antecesores.

No obstante lo anterior, la modernización esta aún por venir, debido a que el gobierno federal desde el sexenio de Miguel de la Madrid se encuentra ocupado en la atención de temas de mayor urgencia coyuntural, como el de superar la crisis económica, abatir la corrupción en las organizaciones públicas, evitar la penetración de mafias en el gobierno, proporcionar seguridad pública a la mayoría de la población, entre otros asuntos urgentes.

Asimismo, en el tema de profesionalización del servicio público "es un secreto a voces que ha habido un proyecto de servicio civil en la Secretaría de Hacienda que hasta ahora no ha podido ser presentado en el Congreso o al menos no ha podido ser aprobado y menos discutido. Por lo que hemos podido ver en foros públicos, queda la impresión de que ha habido diferentes versiones entre Hacienda y SECODAM respecto a cual es el modelo de servicio civil en México. Mientras que la SECODAM ha tendido a adoptar un poco más el modelo de la nueva gerencia pública, Hacienda ha planteado un proyecto más ortodoxo. Entonces aquí vemos manifestado estructuralmente este dilema entre la 'nueva' gerencia pública y la llamada 'vieja' administración pública"¹²⁷.

A pesar de este discurso de modernización tan mencionado en el sexenio de Ernesto Zedillo, no se observan grandes cambios administrativos hasta ahora, a pesar de contar con un concepto y

¹²⁵ Ver anexo uno

¹²⁶ Méndez, José Luis. *Reformas administrativas y crisis de paradigmas en México*. En *Gobernabilidad y Políticas Públicas*, P. 215-221

¹²⁷ *Ibid.* P. 218

diseño acorde a la realidad del país. Sin embargo, es preciso mencionar que han mejorado los manejos de recursos federales en el marco de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y algunos otros procesos intra gubernamentales, dejando de lado temas claves como la reestructuración organizacional del gobierno federal, normatividad flexible, procesos administrativos con calidad o la profesionalización del servicio público.

El enfoque de las políticas públicas se ha cultivado ampliamente, en un campo fértil que precisa de imaginación administrativa, planeación constructiva, rigurosidad de análisis en los costos y beneficios, efectividad, calidad, certeza, entre otros elementos, para atacar de fondo los innumerables problemas públicos y sociales que agobiaban al gobierno, pues se habían acumulado a largo de la historia de nuestro país por la falta de atención.

1.3.6 Algunos enfoques del estudio de la Administración Pública

Cómo ya lo hemos comentado, desde 1982 el Estado mexicano, a través del gobierno federal, se propuso modernizarse y la magnitud de los cambios desde aquella época hasta nuestros días da cuenta del vuelco en el patrón del desarrollo mexicano, la renovación de la relación del Estado y las estructuras políticas con la sociedad.

Las formas ortodoxas de gobernar en nuestro país fueron rebasadas, los planes nacionales en muchas ocasiones eran confusos o estaban fuera de la realidad, pues suponían consensos en todas y cada una de las áreas de la administración pública. La utilización de estrategias homogéneas y globales, así como el estilo de gobierno secreto, excluyente y clientelar, ya no tenían los mismos resultados positivos de antaño, pues la ineficiencia administrativa comenzó a generar problemas. La técnica de igualar problemas y homologar políticas fue superada por la nueva realidad social.

Se hizo evidente que los problemas son diferentes, con distintas dimensiones políticas y sociales, además de que los actores sociales comenzaron a oponerse al corporativismo y a los privilegios de sólo unos cuantos. Aunado a lo anterior, la burocratización de la administración pública del Estado mexicano denotaba ineficiencia, falta de interés, corrupción e impunidad, entre otros desajustes heredados del antiguo régimen administrativo.

El Estado mexicano, a finales del siglo XX, comenzó a modernizarse para adecuar sus formas y estilos a los cambios sociales, económicos y políticos que se presentaron en el ámbito mundial. En consecuencia, la ciencia de la Administración Pública en nuestro país desarrolló algunos enfoques que buscaban nuevas alternativas a seguir para mejorar el servicio público. Por ejemplo, el análisis y diseño de las políticas públicas, mismo que propicia que se desarrollen nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

Los nuevos contextos plurales y diversos, con intensa participación ciudadana y con graves problemas sociales estructurales, que fueron heredados por años pasados de anarquía y descuido, exigieron a los especialistas y teóricos de la Administración Pública nuevas y novedosas alternativas que mejoraran la calidad del gobierno y la imagen del Estado.

Entre los enfoques de la Administración Pública conocidas como nuevas tecnologías de gobierno, impulsadas básicamente en Estados Unidos para proveer de herramientas a los funcionarios públicos en situaciones imprevistas, son a) las Políticas Públicas, b) la Gerencia Pública y Gestión Pública Moderna, c) el nuevo institucionalismo, d) la reingeniería de procesos administrativos, e) el control de la gestión, sin olvidar por supuesto los adelantos en las nuevas tecnologías de comunicación, entre otros. Aunado a ello existen tendencias de profesionalización, redimensionamiento del aparato estatal, reinención del gobierno, etc.

En la nueva concepción de lo político es conveniente señalar la importancia de considerar la opinión pública y la participación ciudadana, la cual más allá de la crítica debe buscar reorientar las razones técnicas de las decisiones gubernamentales. En este contexto, la eficiencia de los gobiernos y de sus administraciones es estudiada, durante los últimos años, por dos corrientes disciplinarias que han buscado renovar su practicidad: la política pública y la gerencia pública, estas tendencias extranjeras se han incorporado en los últimos tiempos al medio mexicano, en la búsqueda de mejorar el desempeño gubernamental.

1.3.6.1 Políticas Públicas

Las políticas públicas son un campo de estudio que centra su atención en el proceso de toma de decisiones gubernamentales y tiene como objetivo mejorar la acción del aparato gubernamental de administración. Las *Policy Sciences* se desarrollaron en Estados Unidos después de la segunda guerra mundial, a partir de los planteamientos formulados por Harold Laswell, quien sugirió

investigar el *conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política*. El objetivo era dotar de eficacia y racionalidad a las acciones del gobierno. Las políticas públicas son *cursos de acción* que el gobierno decide seguir para resolver determinados problemas sociales.

Las Políticas Públicas se pueden observar desde dos ángulos: a) como resultado de una acción y b) como un objeto de estudio; en el primer caso se puede decir que es el resultado de la actividad planeada de una autoridad investida de poder público y de legitimidad jurídica, y para el segundo caso se presenta como un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos y que son susceptibles de aplicación.

En México, las políticas públicas ingresan como una alternativa para mejorar la acción del gobierno, ante la persistencia de un gobierno autoritario que pretendía seguir gobernando con modelos y métodos del pasado. La rapidez de su aceptación se debió básicamente al clima democratizador y liberal que surgió a partir de la década de los ochenta, pues en teoría reclamaba una sociedad independiente, gobierno democrático y representativo, legal, eficiente y abierto a la participación ciudadana.

Una política pública se puede definir como un programa de acción gubernamental en un sector o espacio geográfico determinado, con los siguientes elementos: un objetivo específico, un programa completo, resultado de una decisión política, con autoridad legítima y se encuentra dirigida a un sector o a toda la sociedad. Conforme a ello, una política pública no es cualquier acción gubernamental.

El concepto norteamericano de *public policy*, además se entiende como bienestar social, porque es definida como una disciplina que tiene como propósito enlazar la teoría con la práctica. Las políticas públicas, en términos llanos, son los cursos de acción diseñados e instrumentados específicamente por el gobierno, con los que se proponen enfrentar cada uno de los problemas sociales que se pretenden resolver.

Para Fernando Bazúa y Giovanna Valery el concepto de *politics* se refiere a la política y el concepto de *policy* se refiere a la dimensión técnica de las políticas. "Policy designa la dimensión técnica de toda decisión social [...] la dimensión técnica esta concernida sobre todo al cálculo prospectivo implicado en la decisión, con lo que Weber llamó racionalidad formal; mientras que la

dimensión política lo está sobre todo con la evaluación valorativa de la misma, con lo que Weber llamó racionalidad material"¹²⁸.

Es decir, en la lengua inglesa se permite distinguir con precisión entre *policy* y *politics*: una *policy* es un curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo, en tanto que por *politics* se entiende la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de las estrategias desenvueltas por los políticos profesionales.

El análisis de las políticas públicas es, además, una propuesta metodológica para un mejor desempeño de la administración pública, como por ejemplo en el diseño de programas sociales dirigidos a disminuir la pobreza y ayudar solamente a los más necesitados. Supone cuidadosos cálculos en el gasto público, estimaciones muy rigurosas de costo-beneficio en cada una de las decisiones que contenga gasto económico, evaluación del entorno económico, la constante búsqueda de maximizar los beneficios y disminuir los costos, entre otros aspectos.

En otras palabras, las políticas públicas son decisiones de gobierno que incorporan la opinión de la sociedad, la participación activa de grandes sectores de la sociedad, la corresponsabilidad y los intereses privados, así como los tres niveles de gobierno y los tres poderes del Estado. Es necesario otorgarles viabilidad política, económica y social.

Finalmente, es importante considerar que las políticas públicas están destinadas a resolver problemas específicos, predefinidos en el marco institucional, el régimen político, la macroeconomía; es decir, si las instituciones, la hacienda y el régimen político se encuentran desorganizados, débiles, ambiguos o inestables, en consecuencia las políticas públicas instrumentadas serán necesariamente ineficaces e inconclusas. Por encima de las políticas públicas se encuentran las instituciones, la política, la economía y el contexto mundial.

1.3.6.2 Gerencia Pública

La Gerencia Pública tiene sus orígenes en la década de los sesentas en Estados Unidos de Norteamérica y, para finales del siglo XX, gozaba de prestigio en varios países europeos y

¹²⁸ Bazúa, Fernando y Giovana Valeri. **Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública**. En Revista de Administración Pública. INAP, México, 1993. P. 32

latinoamericanos, incluyendo a nuestro país. La Gerencia Pública se nutre de los postulados de las Políticas Públicas y de la administración ortodoxa, que presupone iguales los ámbitos de lo público con lo privado. Esta tendencia tiene como objetivo primordial promover la eficiencia de la administración pública, innovando y adoptando técnicas y postulados de la administración pública y privada.

La gerencia pública es, además, un campo de estudio que centra su interés en la dirección de los recursos humanos que dirigen las organizaciones públicas, en las personas que se hacen cargo de llevar a cabo las decisiones administrativas en los gobiernos. Omar Guerrero comenta que la ciencia de la Administración Pública en Estados Unidos es genéticamente gerencial, ya que nació en el ámbito de los negocios privados, y de este país se difundió a todo el mundo. Luego de un nutrido y largo desarrollo, tuvo su punto culminante en una de las obras más influyentes en el pensamiento administrativo dentro fuera de ese país.

El concepto de *Gerente Público* aparece como una necesidad de las políticas públicas mejor diseñadas, pues las capacidades gerenciales disponibles debían ampliarse en las décadas de los noventas, debido a que los problemas que se enfrentarían exigían mucho más movilidad al Estado y a la administración pública, dada la complejidad de los nuevos problemas sin precedentes en el pasado inmediato y sin referentes para enfrentarlos.

En ese contexto se presentó como una alternativa la tendencia de la gerencia pública, que proclama la formación de gerentes profesionales, que se ocupen de la administración pública, con las siguientes características:

- a) Capacidad para identificar las cuestiones estratégicas y trabajar en ellas para atacar exclusivamente los problemas urgentes.
- b) Los nuevos tiempos exigen de los gerentes públicos respuestas inmediatas, sin esperar instrucciones de los niveles superiores.
- c) Asimismo, exige que los gerentes públicos se adapten a las transformaciones que se presenten sobre la marcha.
- d) El gerente debe contar con la capacidad de negociar y construir redes que le ayuden en su gestión, es decir conseguir apoyo de toda la organización administrativa y de la sociedad.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Para Bernardo Kliksberg, América Latina reclama una gerencia social con criterios modernos, pues "Sin una gerencia superior, de mayor vuelo conceptual, solidez epistemológica y adaptabilidad, las organizaciones tienden a quedar fuera de competencia frente a una realidad caracterizada por la complejidad, la incertidumbre y la interrelación geoeconómica y geopolítica"¹²⁹.

Asimismo, en el ámbito social los contextos reclamaban sistemas complejos y sensibles de interpretación para la acción eficiente, debido a que hasta ese momento la formación de gerentes públicos se encontraba estancada, y se habían llenado los puestos de primer nivel en la administración pública con especialistas sectoriales con una formación tradicional.

Para este autor, "La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planificación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad de innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen desanimarse o suprimirse por la rigidez del diseño y los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para diseñar y gestionar simultáneamente y para probar continuamente nuevas ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren"¹³⁰.

La idea central es que para lidiar con las nuevas realidades es necesario transitar de gerentes tradicionales a gerentes sociales con valores, intereses, ideas, liderazgo en coordinación con los grupos sociales, utilizando las herramientas de persuasión, promoción, negociación y suma de intereses. En suma, los gerentes sociales son agentes del cambio con una gran capacidad de adecuación sobre la marcha, pues la gerencia no sólo administra recursos sino además administra políticas.

En conclusión la gerencia pública reclama servidores públicos profesionales, pues se parte de la premisa que los humanos pueden mejorar la acción de los Estados, de los gobiernos. La Gerencia Pública promueve nuevos gerentes públicos en los Estados Modernos.

¹²⁹ Kliksberg, Bernardo. *Cómo reformar el Estado*. En revista de Comercio Exterior, vol. 42 núm. 5, México, mayo de 1992, P. 481

¹³⁰ *Ibid.* P. 482. Cita de Dennis Rondinelli

1.3.6.3 Profesionalización del servicio público

Un gobierno con una administración pública ideal es aquella formada con funcionarios profesionales; es decir aquellos funcionarios seleccionados y considerados aptos para el servicio público, con conocimientos de la ciencia de la Administración Pública y con vocación de servicio para las responsabilidades públicas. Estos funcionarios deben ser los responsables de gobernar con arte y sabiduría, propiciando el bien común, estabilidad y prosperidad económica, progreso social y bienestar político.

Para Ricardo Uvalle se debe transformar el aparato administrativo conforme a los nuevos requerimientos: "El viejo estilo de las decisiones cupulares, de las prácticas cerradas y de las camarillas burocráticas tiene que diluirse para dar paso a un servicio público sustentado en la ética, la mística de trabajo, la modernización tecnológica y la motivación grupal"¹³¹.

Para este autor el servicio público competente se debe preocupar por garantizar los tres pilares fundamentales de la vida social: gobernabilidad, estabilidad institucional y participación ciudadana. Pues el gobierno cuenta con los recursos para fomentar esos pilares. Por supuesto, las Instituciones públicas son las áreas encargadas de procesar y diseñar los programas de gobierno, dirigidos a fomentar la prosperidad de la población, y son precisamente los funcionarios públicos los responsables de dirigir las instituciones, convirtiéndose en responsables de su dirección y de los resultados presentados.

Para José Juan Sánchez¹³² "El tema de la profesionalización del servicio público es un tema fundamental para cualquier acción relativa a la reforma del Estado, por diversas razones: 1) se requiere de personal altamente capacitado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública; 2) las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial como la globalización, la interdependencia mundial y el rápido avance tecnológico; y 3) el profundo desprestigio que tiene el servidor público por casos de corrupción e impunidad en el ejercicio del cargo público"¹³³.

¹³¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *El nuevo papel del Servicio Público. Seminario Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público*. Colima 1995.

¹³² Sánchez, José Juan. *Profesionalización del Servicio Público: antecedentes y perspectivas en México*. En *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*. P. 223-239

¹³³ *Ibid.* P. 223

Para este autor la profesionalización no es algo nuevo, pues desde hace más de un siglo en México se han hecho esfuerzos por mejorar el nivel de los servidores públicos; incluso en la Ley Federal de trabajadores al Servicio del Estado, promulgada en 1964, lo contempla parcialmente. Sentencia que a principios del siglo XXI falta mucho por hacer en materia de profesionalización del servicio público, y le toca a los profesionales de las Ciencias Políticas de la Administración Pública proponer nuevos rumbos.

Omar Guerrero nos dice que "El servidor público [...] es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está formado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su árbitro. Otro rasgo que debe ser resaltado, es que su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; y que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se basa en la formación y perfeccionamiento continuo"¹³⁴.

En México actualmente no existe un servicio profesional de carrera integral en los tres poderes de gobierno, en las dependencias federales, estatales o municipales, debido a que históricamente el sistema político mexicano se caracterizó por el movimiento de grupos, situación que requería flexibilidad. Esto propició que no exista un servicio profesional que garantice el empleo, con un proceso de ingreso y ascenso con base en los méritos, no se alienta el desarrollo profesional del servidor público y mucho menos un sistema justo de estímulos y de remuneraciones.

Actualmente existen algunas experiencias institucionales de profesionalizar el servicio público: el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, la profesionalización en la prestación del servicio electoral del Instituto Federal Electoral, el sistema de especialistas en hidráulica en la Comisión Nacional de Agua, la

¹³⁴ Ibid. P. 226. Cita de Omar Guerrero, quien a su vez cita del libro *La administración central en Gran Bretaña*. Mackenzie W. J. y J. W. Grove.

profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria, el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, entre otros.

Por su parte, Patricio Patiño Arias apunta que el servicio público es una actividad exclusiva del Estado y, precisamente por la diversidad natural del Estado, "... sería una utopía pensar en un tipo único de servidor público, pues la política y la administración pública, como actos distintos pero concluyentes dentro del Estado, requieren de una nueva concepción del servicio público, cuyos profesionales cuenten con características como:

- Conciencia y conocimiento de la realidad nacional
- Cultura general
- Vocación y espíritu de servicio
- Conocimiento técnico y/o científico en su especialidad
- Habilidad para el manejo de personal
- Capacidad de análisis crítico y decisión"¹³⁵

Patricio Patiño cuestiona ¿la administración pública responde a un oficio o a una profesión? Responde de esta manera: si entendemos por oficio la adquisición de habilidades y por una profesión un acto de fe, podemos convenir que el puente que une a ambos es la vocación, una vocación para servir a los demás.

Rodolfo Jiménez Guzmán comenta que "... la profesionalización tiene dos grandes supuestos: en primer lugar, que el trabajo público se puede desempeñar mejor si existe una preparación amplia para ello; y en segundo término, que al mejorar la eficiencia, la eficacia, la oportunidad en la prestación de servicios, se prepara un terreno fundamental para ir eliminando prácticas basadas en la corrupción."¹³⁶. Entonces, para trabajar por la profesionalización se reclaman las siguientes definiciones:

- 1) Marco Jurídico
- 2) Una instancia responsable de la rectoría, coordinación e instrumentación.
- 3) Áreas y tipos de personal sujeto a profesionalización, así como un programa de implantación que especifique objetivos y etapas.

¹³⁵ Patiño Arias, Patricio. *El nuevo papel del Servicio Público. Seminario Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público*. Colima 1995.

¹³⁶ Jiménez, Rodolfo. *Reflexiones sobre profesionalización: ¿se puede elevar la calidad de los servidores públicos?*. En *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*. P. 250

4) Voluntad política

Los nuevos tiempos requieren de una nueva definición de servicio civil, distinta a la que se pensó apenas hace dos décadas, pues las nuevas condiciones nacionales requieren que el gobierno y la administración pública desempeñen sus funciones con talento, honestidad, preparación, disciplina e inteligencia.

1.4 Conclusiones

El estudio de la Administración Pública ha recorrido siglos en la historia mundial, como objeto de estudio y como campo de estudio. Tal vez no exista consenso en la fecha concreta acerca de su creación, pero no existe duda de que la preocupación por tener un gobierno eficiente y debidamente organizado para las tareas públicas en los Estados ha existido desde épocas remotas.

La instrucción de los antiguos gobernantes señaló el inicio de estudios sistemáticos, que tenían el propósito de instruirlos y prepararlos adecuadamente para el ejercicio de sus funciones y responsabilidades públicas. Sin olvidar que estas primeros aportaciones se basaban en la experiencia y en conocimientos empíricos. Primero la instrucción a los gobernantes posteriormente las etapas conocidas como *El Espejo de los Príncipes*, *el Cameralismo* y *la Ciencia de la Policía*, dieron forma a una construcción previa al estudio sistemático de la ciencia de la Administración, que por sus resultados se debe reconocer como un esfuerzo valioso y de gran trascendencia para nuestra disciplina.

En el siglo XVIII los países europeos dieron los primeros pasos en el camino de la construcción de la ciencia de la Administración. Con muy valiosas aportaciones sistemáticas, el comienzo de la enseñanza de la administración en las Universidades, así como la publicación de las primeras obras monumentales de las que se enunciaron a lo largo del capítulo. Posteriormente, la Revolución Francesa y la transformación de los Estados absolutistas en Estados de Derecho, contribuyeron a la expansión de la ciencia de la Administración Pública. Las aportaciones Alemanas, junto con el desarrollo de la disciplina en Europa, sentaron las bases de la disciplina.

Es importante resaltar que dentro de los primeros estudios de la ciencia de la Administración Pública se tenía muy claro que se debía fomentar la *Unidad Estatal*; pues para ellos el Estado era

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

el principio de todo orden. Asimismo, se tenía bastante claro que la administración pública era un instrumento que tenía la finalidad de desarrollar a los individuos que integraban su Estado; es decir, el principal objetivo de la administración pública era propiciar el desarrollo de todos los individuos que integraban a la sociedad.

El crecimiento de la disciplina en Estados Unidos fue de mayor relevancia en el siglo XIX, pues se desarrolló una escuela y una corriente de pensamiento administrativo, que a pesar de sus excesos y limitaciones, influyeron de manera contundente en nuestro país. Wilson propuso, entre otras cosas, construir y considerar los consensos y los disensos dentro de la práctica administrativa, pues argumentaba que su país tenía un gobierno democrático, que debía evitar las disfunciones. Incluso consideró importante resaltar las condiciones históricas distintas a otros países. La tarea de administrar la función pública era vital, por esa razón se requería de los mejores hombres, de los mejores talentos, para el ejercicio público como lo señalaron además diversos autores mencionados.

En nuestro país, la formación de la administración pública, comenzó a partir de la *Independencia*, en donde se desarrolló y se consolidó el aparato administrativo del Estado, además de que se creció en medio de problemas y crisis económicos, políticos y sociales.

Por otra parte, el desarrollo de la disciplina a largo de la historia de nuestro país fue lenta y sin grandes cambios sustanciales, sólo se dieron aquellos cambios que exigió la coyuntura política y social. El siglo XIX fue una etapa de aprendizaje y, la evolución de la administración pública, como aparato de gobierno no fue sustantiva. Hasta comienzos del siglo XX inicia la formación del Estado mexicano moderno.

Fue en la década de los cincuentas, del siglo XX, cuando comenzó un crecimiento del aparato público, que concluyó hasta la década de los ochentas, con el redimensionamiento del Estado. En esta etapa no se observan grandes cambios sustanciales. Finalmente, en las últimas dos décadas el desempeño de los funcionarios públicos en México comenzó cuestionarse, básicamente por la falta de resultados favorables, la impunidad y por la corrupción. La falta de preparación, de imaginación, de conocimientos, de cultura, de compromiso con el crecimiento y el desarrollo del país, se hizo cada vez más evidente e impostergable su solución.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

La evolución del estudio de la Administración Pública, en torno a la idea de servicio público profesional, fue distinta en cada Estado, de acuerdo con sus condiciones históricas propias. En México, la administración pública como disciplina y como órgano que hace cosas, cuenta en la actualidad con importantes avances en el ámbito del *Servicio Público Profesional*, como lo veremos en el siguiente capítulo.

Capítulo II

Evolución del servicio público profesional

CAPITULO II

EVOLUCION DEL SERVICIO PUBLICO PROFESIONAL

2.1 El servicio público en profesional

En el capítulo I se analizó la historia del estudio de la Administración Pública, su contexto histórico, sus primeros pasos, así como la formación de la ciencia de la administración en algunos países europeos. Sin duda, existe una gran tradición histórica que nos permite observar los esfuerzos por mejorar y fortalecer la acción del Estado moderno. En México existen algunas influencias de estudios modernos y novedosos que buscan el desarrollo del servicio profesional. Una de esas tendencias es la profesionalización del servicio público, como una respuesta a la evidente falta de preparación técnica y de resultados de la administración pública.

El servicio público profesional es el resultado de una serie de procesos previos, a desarrollar una función pública profesional en un Estado. Se trata específicamente de 4 etapas, a saber:

1. En un primer momento, previa al surgimiento de un Estado, existe desconcierto y descontrol, hasta que las fuerzas políticas, representativas de la sociedad, se ponen de acuerdo y elaboran una Constitución política, que norme de manera general la vida estatal y fomente el equilibrio de poderes. Por supuesto, supone que todos los integrantes del Estado se comprometen a respetar el pacto social plasmado en la Constitución.
2. En la segunda etapa se considera la necesidad de contar con leyes, concisas y claras, en donde se regule las relaciones laborales de los trabajadores en general, así como la relación laboral del Estado con sus trabajadores.
3. Como una tercera etapa, es necesario tener normas específicas que regulen el servicio profesional de carrera, en donde se establezcan los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, promoción, capacitación y separación del servicio público.
4. Finalmente, la última etapa supone que la totalidad de los trabajadores del Estado, en los tres Poderes de la Unión y en los tres niveles de gobierno, ingresaron mediante un procedimiento de selección y se encuentran en un constante proceso de evaluación.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

La Función Pública Profesional supone que han transcurrido las cuatro etapas, en donde los trabajadores al servicio del Estado se adecuaron completamente a los estándares de permanencia, dentro del servicio público profesional.

Ahora surge una interrogante: ¿El servicio público en México en que etapa se encuentra? A continuación revisaremos la historia.

Ricardo Uvalle¹³⁷ comenta que en la actualidad el Estado mexicano es objeto de una revisión fundamental por las condiciones de transformación de la economía mundial y los avances tecnológicos, pues existen economías abiertas, intercambio comercial a gran escala e innovaciones sin precedentes. En este escenario es necesario que el Estado actúe con sapiencia y mesura, con el propósito de evitar el rompimiento del orden institucional y su relación con la sociedad.

Pues entre las reformas que el Estado puede realizar para mejorar sus acciones, se encuentra la posibilidad de mejorar su capacidad de gestión, pues ahí se ubica un elemento importante de su capacidad para gobernar. La gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volutivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su pervivencia óptima¹³⁸.

El Estado mexicano se encuentra obligado a transitar de un ente homogéneo y estático, hacia un organismo viviente, dinámico, que se transforme constantemente para atender las necesidades cambiantes, modernas y propias de nuestro tiempo. Requiere modernizar sus estructuras administrativas para atender las necesidades del presente.

Este nuevo Estado convertido en centro supremo de decisión, debe trabajar sin anular, sin bloquear, sin frenar, sin desarticular y sin inhibir la vida pública. Debe prestar los servicios públicos con coordinación, apoyo, estímulo, respeto y corresponsabilidad hacia la sociedad, con eficiencia y con capacidades acreditadas.

¹³⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. IAPEM-UAEM. México, 1998.

¹³⁸ *Ibid.* P. 52

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Las acciones del Estado, a través del gobierno deben buscar satisfacer las demandas ciudadanas, pues la evaluación de la sociedad se convierte en un referente de la acción. Al gobierno le corresponde la tarea de construir una sociedad vigorosa y planamente satisfecha, pues las políticas sociales se aceptan o se rechazan, generando una evaluación general del gobierno, con base en los resultados obtenidos y lo que la sociedad esperaba.

El Servicio Público

El servicio público es el medio por el cual el gobierno realiza actos, para atender los requerimientos de la sociedad, es el canal por el cual la sociedad obtiene respuestas del gobierno. El servicio público lo realizan trabajadores al servicio del Estado, con responsabilidades establecidas en la Ley y con vocación y espíritu de servicio. El servicio público, entonces, se encarga de transformar a la sociedad en la dirección que el gobierno Estatal le indique.

De esta forma, el servicio público es la parte de la función del Estado, que se encarga del cumplimiento de los deberes y obligaciones que tiene con la sociedad que representa. El servicio público se encuentra en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El estudio de la Administración Pública se orientó en una de sus vertientes a mejorar la gestión pública a través de la profesionalización del servicio público. El servicio público, entonces, puede considerarse como el arte de administrar, pues la administración pública la llevan a cabo hombres, y la tendencia de la profesionalización del servicio público implica dotar de mejores conocimientos, técnicas y métodos para realizar el servicio público con profesionalismo.

En este sentido, al fortalecer el servicio público como una Institución del Estado es contribuir a elevar la calidad administrativa, de cada uno de los poderes de ese Estado. Es significativo que en nuestro país la división de poderes, uno de los pilares del Estado de Derecho moderno, sea la causa primordial de que en materia de preparación de los servidores públicos se encuentre muy distanciado.

El servicio público en México es la actividad que desarrollan los trabajadores de las dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el caso del gobierno federal, el ámbito central y descentralizado, asimismo en los Estados y en los municipios; en general se trata del servicio que prestan los servidores públicos.

¿Existe un programa de profesionalización del servicio público en México?

Desde la revolución mexicana hasta nuestros días el modelo de gobierno que prevaleció en el Estado mexicano, no procuró el desarrollo de una administración pública compuesta por funcionarios profesionales; es decir, no logró impulsar la instrumentación de un Sistema de Servicio Público Profesional de Carrera integral en México.

En algunos periodos sexenales se propusieron avances importantes tendientes a establecer un sistema integral, que propiciara un servicio público profesional, incluso ya en años noventas el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) aportó elementos para avanzar, pero la ausencia de una carrera administrativa en la administración pública, del Estado mexicano, no hizo posible profesionalizar a los servidores públicos.

La profesionalización integral de los servidores públicos del Estado mexicano se encuentra pendiente, por lo tanto para mejorar a nuestro país, es necesario comenzar por mejorar la calidad de selección de los servidores públicos, pues no es posible concebir un mejor gobierno, sin mejorar la función pública, por medio de la profesionalización de quienes toman las decisiones públicas, diseñan, ejecutan e implementan las políticas. Es necesario actuar para no tener la experiencia de contar con servidores públicos deshonestos, abusivos, ineficientes, ignorantes, etc., dentro de los tres Poderes de la Unión del Estado mexicano.

Por otra parte, Jeffrey L. Pressman y Aarón Wildavsky comentan que "Todo el que no aprende de la experiencia está perdido para siempre en un mundo caótico. Repite sus errores. Y lo que es peor, carece de los medios para navegar entre las rocas y los bajos de la vida. Un rumbo es tan bueno o tan malo como otro. No puede encontrarle ningún sentido a su mundo por que es incapaz de aprovechar sus experiencias pasadas para actuar mejor en el futuro"¹³⁹.

En las organizaciones públicas es posible medir su efectividad a través de la capacidad que tienen de aprender el medio ambiente, con la finalidad de corregir sus errores, y reforzar sus fortalezas, pues la capacidad de aprender de la experiencia es un elemento sustancial en la vida de la propia organización. Una de las dificultades que observan los autores es que se trata de muchos hombres que trabajan juntos por un mismo propósito.

¹³⁹ Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. *Implementación*. FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, tercera edición, 1998. P. 217

Por lo anterior, si no queremos repetir los errores del pasado, debemos comenzar por transformar las reglas que definen el ingreso de quienes colaboran en las dependencias e instituciones de la administración pública, tanto en el interior como en el exterior del país, así como en los tres niveles de gobierno.

Pero ¿hasta donde llegan los beneficios de la profesionalización del servicio público? ¿Cómo debemos prepararlos y a quienes específicamente? ¿profesionalización del servicio público para qué? ¿Qué significa servicio Público profesional? Para comprender plenamente los beneficios es necesario desentrañar la historia y su desarrollo.

2.1.1 Historia de los empleos públicos y las carreras públicas

La historia de los empleos públicos y las carreras públicas, así como su establecimiento lo encontramos con rasgos específicos dentro de cada país, especialmente cuando hicieron su transición del abandono de los antiguos privilegios de cuna, el credo, la raza y la sangre para ocupar puestos públicos, por la introducción de oportunidades iguales a todos los ciudadanos; en el caso de Francia "La Constitución Francesa del 3 de septiembre de 1791, heredera de la declaración de los Principios del Hombre y el Ciudadano estableció como garantía de derechos naturales y civiles que todo ciudadano fuera elegible para ocupar los cargos públicos, sin más distinción que su virtud y su talento"¹⁴⁰.

Omar Guerrero argumenta que el mérito tiene diversos significados, de país a país, como de tiempo en tiempo en un mismo país. El principio de mérito significa que todos tienen la oportunidad de ocupar puestos públicos, siempre y cuando tenga méritos para hacerlo e idoneidad para el trabajo. En cambio, el sistema de méritos supone procedimientos para implementar el principio de mérito.

El *sistema de méritos* es una aportación del sistema angloamericano en oposición al *sistema de botín*. La proclamación universal del principio de mérito constituyó un hecho histórico que puso fin a los derechos de cargo provenientes de la cuna y la herencia, poniendo al alcance de todos los cargos públicos, previa preparación.

¹⁴⁰ Guerrero, Omar. *El funcionario, el Diplomático y el Juez*. INAP, Plaza y Valdés Editores, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato. México, 1998. P. 32

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Antes del siglo XVIII las carreras administrativas fueron desconocidas en Europa y la venta de plazas predominó por un largo periodo. Por ejemplo, en España desde el año 1606 la venta de oficios públicos se había establecido como una fórmula para incrementar los recursos hacendarios. A principios del siglo XVII los Habsburgo transformaron los puestos públicos de ser una *merced real* concedida de manera graciosa y gratuita, en una renta para la Real Hacienda.

Asimismo, en la América Española se observó el carácter rentístico de las enajenaciones de cargos, con la obligación del propietario de pagar el valor del oficio. Se generó una fuente de tráfico, reventa y explotación de cargos verdaderamente impresionante. Había algunos cargos más codiciados y, en consecuencia más caros, como el de escribano, regidores, alguacil mayor, así como todos aquellos cargos que se relacionaban con la administración financiera, entre otros tantos.

Existieron varios de tipos de ventas y compras: perpetuo y de manera hereditaria, transmisible o luego de su deceso. Se ofrecían al mejor postor, e incluso se crearon nuevos cargos en tiempo de crisis, para recaudar fondos.

En esta etapa histórica encontramos una razón por la cual la administración pública comenzó a llenarse de gente mediocre e improductiva, sin ningún interés por sobresalir, solamente buscaban asegurar su futuro sin mayor esfuerzo.

Omar Guerrero comenta que la imaginación de los Habsburgo en la venta de cargos fue ilimitada, pues existieron fórmulas muy singulares como venta por una o dos vidas, enajenación por empeño, ventas por sucesiones futuras o *media anata* (pago de la mitad de sueldo por un año). Algunos compradores fueron organizaciones que las rentaban y les daba jugosos dividendos. La venta de oficios se comenzó a frenar en el siglo XIX, con la recuperación de algunos de ellos con base en nuevas disposiciones.

Para la cultura iberoamericana, comenta Omar Guerrero, en sus administraciones públicas se han refugiado personas que no tienen el valor de encarar una empresa productiva, sino que prefieren vivir en la tibia comodidad de los cargos públicos poseídos como propios. El régimen mercantil de cargos arraigó a tal grado en nuestro país, que su erradicación, si se intenta, deberá ser

necesariamente una tarea difícil, lenta, complicada y una causa que impida la modernización administrativa.

En la historia administrativa de nuestro país, en lugar del mérito, existió el favor, amiguismo, el compadrazgo, dedazo; en lugar de procedimientos racionales de ingreso al servicio público, imperaron maquinaciones cortesanías que dotaron de puestos públicos a los aduladores y a los ingratos. En 1847 se había institucionalizado el ingreso de funcionarios a merced del favor, con un saldo de funcionarios empleados que ignoraban la gramática y la aritmética, no sabían escribir y hablaban mal español.

El nuevo milenio exige la adecuación de las estructuras administrativas, considerando las necesidades que generan los tiempos modernos, de adaptar e innovar los modos de actuar para obtener resultados previstos, de contar con un aparato administrativo moderno, eficiente, eficaz, ligero, rápido, modesto, profesional, maduro, elocuente, etc. En fin, la reforma del Estado y la reforma administrativa dependen necesariamente de los servidores públicos, quienes son elementos impulsores y factores protagónicos en la administración.

2.1.2 La formación histórica de los servidores públicos

El servidor público, observa Omar Guerrero¹⁴¹, es aquel que independientemente de su denominación, funcionario o servidor civil, esta normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. Es decir, no todos los empleados del Estado son servidores públicos, sólo aquellos que como *funcionarios*, desempeñan las *funciones* esenciales que le ataen al Estado.

Otra cualidad de los funcionarios es que su labor se realiza de manera permanente, a través de una carrera administrativa, donde se requiere de profesionalización con base en la formación y perfeccionamiento continuo.

En un primer acercamiento, la formación profesional de los servidores públicos se encuentra en los sistemas educativos nacionales de cada país, donde se imparten conocimientos, actitudes y

¹⁴¹ Guerrero, Omar. **La formación profesional del servidor público**. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 49-71

destrezas fundamentales que deben tener los futuros responsables de ejercer la autoridad pública, con una preparación específica destinada a formar especialistas en funciones administrativas, para dirigir, supervisar, asistir y asesorar a gobiernos.

Entonces un aspirante a servidor público debe ser *formado* para el desempeño de funciones administrativas, para todos los tipos de actividades que existen en la administración pública. Pero, debido a los variados requerimientos de especialización en las funciones públicas, definir las capacidades profesionales necesarias para el desempeño de las funciones públicas, se convierte en una situación un tanto difícil.

Por lo anterior, se ha traspasado la formación profesional de los servidores públicos a una etapa posterior a la educación universitaria. Entonces, el diseño curricular de los funcionarios se convierte en un proceso integral, con bases en la educación humanística y en las ciencias políticas y sociales. Así, la formación profesional del servidor público se conforma de los conocimientos generales universitarios y la especialización en alguna función pública.

La variedad de funcionarios que ingresan a la función pública, con distintos estudios universitarios (derecho, economía, contaduría, sociología, etc.), requiere de un organismo que unifique criterios de formación y adaptación, por esta razón surgen las escuelas de administración pública, que han sido establecidas por las Universidades o por los gobiernos, o incluso por ambos. En estas escuelas de administración se ofrecen programas para la formación integral de servidores públicos.

Omar Guerrero apunta que en la preparación de un servidor público convergen dos tipos de formaciones distintas: universitaria y administrativa. La primera es de carácter general y abstracto, y suele estar aislada de las realidades que se deben enfrentar en la función pública. La formación administrativa se funda en las necesidades prácticas requeridas en el servicio público, con la desventaja de que produce funcionarios sumamente especializados que los conduce a pensar que el objeto de su actividad en la administración pública se reduce a la función que desempeña.

Las universidades encuentran en la comprensión de las causas la explicación de los hechos en la administración pública el material de estudio, haciendo del conocimiento su objeto de enseñanza, en tanto que las escuelas profesionales acentúan su función docente en las tecnologías del

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

quehacer estatal, como hacer las cosas eficiente y eficazmente. La enseñanza universitaria produce conocimientos, la práctica los transmite.

Entonces, el servidor público debe ser formado en dos ámbitos: a) debe adquirir conocimientos sistematizados y b) debe adquirir los ingredientes sociales que provienen de la moral, el carácter, costumbres y género de vida del país que se trate. Es decir, requiere una formación completa para el trabajo en la administración pública.

El Estado se reserva el derecho de evaluar la idoneidad académica de los postulantes, avalando la formación requerida y solicitando la comprobación respectiva a través de documentos, así como la aplicación de pruebas selectivas. Como lo veremos más adelante, en algunos países se solicita a instituciones académicas de prestigio que avalen la selección. En cambio, en otros casos el Estado establece un plantel profesional para la formación de servidores públicos, que sustituya, prolongue o complemente la formación.

Posteriormente, la formación entendida como un proceso perpetuo de preparación de funcionarios públicos, no se restringe a cuestiones académicas, pues otra parte del proceso de formación se adquiere en el ejercicio profesional. Incluso en Gran Bretaña se considera el ejercicio profesional como lo fundamental y la enseñanza académica como un accesorio. Esto se explica en un país en donde se cuenta con un sistema de servicio civil muy consolidado, porque no todos los países tienen carrera administrativa, y de esos muy pocos tienen calidad y reconocimiento.

El sistema institucional de la formación profesional para el servicio público, en el mundo, cuenta con una larga lista de escuelas e instituciones, donde sobresalen las Escuelas de Administración Pública al estilo francés, los Institutos de administración pública como en España y Colegios de servicio civil como en el Reino Unido, cuyas tradiciones han inspirado a casi todo el mundo, en donde se han establecido organismos similares para la formación de servidores públicos.

La lista de instituciones es larga, pero con ello se muestra la importancia que tiene en el mundo la formación de los servidores públicos, las distintas modalidades y las opciones seguidas por cada uno de los países. Asimismo, deja constancia de la necesaria asociación entre las instituciones académicas y las escuelas de formación gubernamentales.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Asimismo, existen en casi todos los países escuelas de administración pública con estatus elevado en la comunidad universitaria, así como muchas universidades impartiendo pregrados y postgrados, que junto con las instituciones mencionadas hacen de los estudios universitarios en administración pública de los más diversificados y nutridos en las ciencias sociales.

Esta situación ha generado un dilema que se reduce a darle preferencia a la formación universitaria o a la formación administrativa, en formar de manera general o especialista. Los primeros insisten en que la capacidad de adaptación en la función pública es más importante que la competencia técnica. Los que apoyan la formación especialista argumentan que los servidores públicos deben estar especializados para los cargos que les sean asignados.

Estados Unidos practica la especialización, en cambio en el Reino Unido sobresale un generalista situado en marcos flexibles y móviles de una carrera administrativa. Asimismo, en la Escuela Nacional de Administración en Francia los alumnos adquieren una formación común, sin predeterminar las tareas que sumirán; en este caso, si se requiere especialización se puede obtener en otra institución especializada.

“El carácter variable del temario de los textos de administración pública, a través del tiempo, reproduce no sólo el paso cambiante de la realidad administrativa, sino el carácter específico de la enseñanza de la administración pública; cuya injerencia en la formación profesional no puede ni debe estrecharse a la preparación para el ejercicio de cargos concretos de la administración gubernamental. La práctica profesional en el servicio público nunca puede ser totalmente rutinizada ni completamente racionalizada”¹⁴².

Lo anterior, debido a que el trabajo administrativo comprende complejas variables e ingredientes cambiantes, influenciadas por combinaciones dinámicas, entre personas y circunstancias interpersonales, productos de sus relaciones que no es posible prefigurar una formación profesional. Por esa razón la formación profesional adecuada es indicativa, fuera de los cargos determinados.

¹⁴² Ibid. P. 64

Ahora observamos tres disyuntivas: a) formación universitaria o formación administrativa, b) educación general o educación especializada y c) el contenido dominante en la enseñanza: jurídico, político o de humanidades.

Pero volvamos a los tipos de formación, pues hemos mencionado dos: la carrera en administración pública y la carrera administrativa en el servicio público. La primera emana de los cursos universitarios y se ejercita a través de un grado académico. La carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de ingreso, estabilidad y promoción, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para el ingreso como para la promoción. Incluye un proceso de formación integral continua, pues es un desarrollo progresivo dentro de la administración pública. Con esto se resalta los papeles distintos que tienen el sistema universitario y la escuela profesional de servicio público.

Entonces, los estudios previos al servicio público, por más completos que sean, no son suficientes para la función administrativa, pues a) las mutaciones naturales, la organización de la institución, las técnicas y los modos, así como las personalidades de los distintos servidores públicos, sobrepasan las expectativas de los planes de estudio; y b) existen muchas oportunidades dentro de la función pública de desarrollar y descubrir el talento del funcionario, así como el estímulo a la educación que produce el trabajar en cooperación

La educación continua dentro del servicio público además de ser necesaria, debe ser suficiente y formal, con el propósito de que facilite las funciones asignadas, así como para que se convierta en un aliciente de promoción para progresar en la jerarquía y prosperar en la carrera administrativa. Resulta muy eficaz en los países donde se tiene establecido el pago de primas y posibilidades de promoción, de acuerdo a la formación continua recibida, pues combate la pasividad, la falta de confianza, la elevación de costos de operación y la renuencia a innovar.

Entonces "... el ejercicio del servicio público consiste en un proceso de aprendizaje perenne, que no se limita al adiestramiento en las funciones específicas del cargo que se ocupa. Es indispensable capacitar al servidor público para que pueda ocupar posiciones no sólo distintas, sino también de mayor responsabilidad"¹⁴³.

¹⁴³ Ibid. P. 71

La formación de los servidores públicos además de necesaria es indispensable pues tiene que ver con la vida cotidiana, con las ambiciones personales, metas, proyectos de vida, deseos, sueños, ilusiones, etc., de cientos de funcionarios que dedican su vida al servicio público. No es sólo una fuente de trabajo, es además un espacio de desarrollo personal y el deseo de servir a toda la población.

Ahora pasemos a revisar que a lo largo de la historia del mundo moderno, es posible encontrar rasgos históricos de la preocupación por integrar personas capaces en el servicio público, para el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

2.1.3 Antecedentes de la formación del servidor público

La formación de los servidores públicos en la administración pública, cuenta con antecedentes históricos relevantes, de los cuales daremos cuenta en este apartado, y que muestran claramente el interés de las primeras civilizaciones por el bienestar de sus funcionarios.

Omar Guerrero¹⁴⁴ comenta que el servidor público constituye una creación social que emerge junto con el Estado moderno; sin embargo, acota, en los ancestros podemos encontrar los gérmenes de la preparación comparada con el moderno servidor público, pues Roma impulsó la carrera administrativa, China fue el primero en tener un sistema de méritos y el Imperio Otomano trabajó con la formación administrativa.

La carrera administrativa

En Roma y Bizancio podemos encontrar el desarrollo máximo del servidor público, antes de llegar al Estado absolutista. En el Alto Imperio encontramos la genealogía de la carrera administrativa, incluyendo procedimientos formales de promoción y tabuladores de sueldos. En Roma, además de linaje y sangre, se requería mérito y lealtad institucional para ingresar a la administración pública, ya que la carrera administrativa ofrecía prestigio y reconocimiento social. Asimismo, el tabulador de salarios ofrecía definir con claridad el lugar jerárquico que ocupaba el funcionario en la estructura oficial, situación que no tenía precedentes.

¹⁴⁴ Guerrero, Omar. *Genealogía del servicio público: de la servidumbre a la profesionalización*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 73-94

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Otra aportación de esta cultura la podemos encontrar en las escuelas de formación profesional del servicio público, quizá las más antiguas, denominadas *Ministeria Litterata* y *Minesteria Ilitteratta*. La carrera administrativa se componía de carreras superiores y carreras inferiores: de las primeras eran la senatorial y la ecuestre; para la segunda destaca la carrera civil.

Carrera senatorial

Requisitos: Cuna senatorial y la disposición de una fortuna de un millón de sextercios.

Trabajo: Senado, el Consistorio, magistraturas y cargos superiores en Roma, Italia y las provincias.

Primera etapa de desarrollo promocional: Se componía de dos fases preparatorias.

Primera fase preparatoria: *Vigintivirato*, la cual implicaba el desempeño de tres cargos sucesivos: jurisdicción del estado civil de los ciudadanos, acuñación de monedas de cobre en nombre del Senado y colegio judicial y policía de ejecuciones capitales.

Segunda fase preparatoria: Un año de servicio militar como tributo *lacticlavio*. Después continuaba con las fases de magistraturas senatoriales, de cuatro cargos sucesivos: Cuestura (25 años edad mínima), tribuna o edilidad de la plebe (30 años edad mínima) y consulado ordinario o suplente (33 años)

Segunda etapa de desarrollo promocional: Estaba integrada por el desempeño de tres tipos de funciones, a su vez compuestas por varios puestos:

Funciones cuestoriales: Legados de Los Gobernadores en las Provincias Senatoriales.

Funciones pretoriales: legados de legiones, Gobernadores, legados de las provincias senatoriales pretoriales o imperiales pretoriales.

Funciones consulares: Prefecto de la Ciudad, miembro de las comisiones ejecutivas de Roma, gobernadores de las provincias senatoriales consulares o gobernadores legales de las provincias imperiales consulares.

Tercera etapa de desarrollo promocional: Consistía en el desempeño de las funciones sacerdotales, particularmente las de Pontífice, Augur, Flamen, Arval y Luperco.

Carrera ecuestre

Requisitos: La disposición de una fortuna de 400 mil sextercios y ser caballero por cuna o por gracia imperial.

Trabajo: Consistorio y los cargos al servicio del emperador.

Primera etapa de desarrollo promocional: Ejercicio de una o varias milicias ecuestres y seguía con la prefectura, tribunado de cohorte auxiliar y tribunado legionario o de una cohorte de la guarnición de Roma.

Segunda etapa de desarrollo promocional: La etapa ecuestre propiamente, tenía una edad de ingreso a los 27 años, se realizaba en las procuradurías en los cargos de Ministro de Hacienda, Maestros de Oficina, Subprefectos de la anona, vigiles de la flota, miembros ecuestres del Consistorio y procuradores gobernadores de las provincias.

Tercera etapa de desarrollo promocional: Ejercicio de las prefecturas de la Anona, de las flotas itálicas, de Egipto, de los Vigiles y del Pretorio (tope de la carrera). También desempeñaron funciones sacerdotales, particularmente Auspice y Lupercos.

Carreras inferiores

Dirigidas a: libertos y esclavos

Trabajo: Domesticidad en el palacio. Eran conocidos como oficiales: cajeros, archivistas, escribas, asistentes, empedados, obreros de la moneda, pavimentadores, empedados de aguas, empleados de termas, vigilantes, bedeles, heraldos y porteros.

Después de la caída del Imperio Romano surgió el feudalismo, en donde sólo persistieron algunos de los progresos históricos. Por ejemplo, el palacio en la Edad Media, que fue un legado de las generaciones precedentes, no se rigió por el libre nombramiento y remoción, sino por los derechos estamentales del cargo. La apropiación de los cargos llevó a dos tipos de funcionarios: *oficio* y *comisión*. El primero se convirtió en un derecho rentable que se poseía en propiedad, mientras que el segundo se convirtió en una actividad impersonal ejercida en nombre del Estado.

Juan Bodino concibió la perpetuidad y el carácter ordinario del oficio como un doble aspecto institucional: objetividad burocrática y subjetividad estamental; carácter público y herencia feudal. Sin embargo, en el siglo XVI los oficios transitaron de su condición estamental hacia un estatuto de función pública. Es aquí, con la gradual transición de los oficios donde encontramos la base histórica de la carrera administrativa en la cultura política occidental.

Por su parte, la comisión era un reflejo de la voluntad real, en la estrechez del mandato, convertido en un misionero encauzado a la realización de una tarea concreta, que no implicaba capacidad de decisión ni de poder propio, únicamente se reflejaba la protestad del soberano. Por lo anterior, el

oficial es el ancestro del servidor público de carrera y el comisario del servidor público de libre nombramiento.

Posteriormente, en la transición del Estado feudal al absolutista, éste último demandó el monopolio de los medios administrativos, comenzando la expropiación de todo lo que se encontraba en manos de particulares. El Estado absolutista fue la etapa formativa del Estado moderno, de tal modo que la administración pública del periodo absolutista, fue la base de la organización oficial del Estado.

El Estado moderno ahora resume los progresos alcanzados, pues con base en la historia se ha cuidado de no reconocer la propiedad vitalicia y hereditaria de los puestos públicos, sólo ha procurado acrecentar el sentimiento de prestigio de los funcionarios, auspicia el espíritu de servicio, sin prerrogativas señoriales o trato servil.

El sistema de méritos

Omar Guerrero comenta que el sistema de méritos en los imperios Chinos son célebres, pues el ingreso de los servidores públicos estaba sujeta a un riguroso proceso de selección, como se establece en la trilogía *Tratado de Exámenes, Tratado de Funcionarios y Tratado del Ejército*. El *Ministerio de Funcionarios* tenía las atribuciones expedir de los grados de los mandarines y los nombramientos de los cargos, así como los títulos de los nobles y los príncipes, y los títulos honoríficos. Una de las funciones más importantes era de la realizar los exámenes para el ingreso a los cargos, así como exámenes doctorales.

Había tres tipos de exámenes doctorado, selección de funcionarios y de méritos:

Doctorado: Proveía un diploma que acreditaba el derecho de acceder a cargos públicos. El examen versaba sobre literatura, erudición, derecho, matemáticas y asuntos militares. La aprobación de cada una de las secciones del examen doctoral, acreditaba posiciones y ascensos, en la escala de los nueve grados.

Selección de funcionarios: Se aplicaba a los mandarines que detentaban el sexto grado, o uno inferior, y que deseaban ingresar al servicio público. Se encontraban exentos los mandarines de quinto grado o superior. Era un conjunto de pruebas y versaba sobre escritura, las disertaciones de los jueces, evaluando el modo de razonar y de hablar, así

como el estado físico. Se difundía a través de convocatoria pública. Una vez obtenido el puesto, podía solicitar los exámenes de *Gran Composición* y de *Preeminencia*.

Méritos: Más que un examen consistía en el control anual que los jefes tenían sobre los subordinados. Si el funcionario obtenía un informe de méritos positivo, el mandarín era promovido a un grado superior. De acuerdo con el desempeño, los funcionarios quedaban clasificados en nueve categorías.

El examen de méritos hacía sobresalir cuatro cualidades de los funcionarios: a) reputación, con base en la virtud y la justicia, b) integridad y circunspección, c) igualdad e imparcialidad y d) diligencia. Asimismo, el punto máximo al que se aspiraba era estar dotado de 27 perfecciones, hasta llegar al nivel máximo superior-superior. Sin duda, se trató de un sistema de méritos bastante completo y novedoso.

La formación administrativa

El Imperio Otomano nos regaló un legado de formación administrativa bastante *sui generis*, pues se trató de un despiadado e inhumano proceso de reclutamiento de infantes, que era aceptado por los pueblos, pues la formación era fuente de prestigio y crecimiento para los reclutas. Este sistema actuó durante siglos con bastante eficiencia.

El sistema de reclutamiento, *Devshirme*, consistió en un reclutamiento selectivo cuyo objeto era el acceso al poder. Era un sistema único en la historia de la humanidad, pues a través de él se formaron las grandes clases dirigentes del ejército, la administración pública y la Iglesia. En el proceso de formación en la Institución (conocida como Institución Central) se encontraba a la cabeza el Gran Visir, después el Sultán (*Padisha*), y en la parte inferior los esclavos (*Kul*). Al inicio de la carrera la vida, la persona y posesiones de los trabajadores quedaba en manos del *Padisha*, a cambio de una carrera en los diferentes ámbitos del imperio, así como riqueza, poderes y honores.

Los reclutas procedían de los círculos sociales diferentes de los pueblos mahometanos, eran jóvenes cristianos de entre 10 y 20 años; quienes al ser seleccionados eran separados de sus familias de por vida. Se puede decir que era una mezcla de crueldad y oportunidad de desarrollo, pues quien no era seleccionado permanecería como pastor o campesino toda su vida. El

reclutamiento era forzado, por captura, compra, obsequio o tributo. La selección comenzaba en las parroquias cristianas, en donde se levantaban censos de menores.

La formación comenzaba con la conversión del joven a la fe de Mahoma, pues se tomaba su alma para estar al servicio de Alá. La formación tenía un sentido escolar, pues además recibían instrucción en otras áreas de conocimiento. En un segundo proceso de selección, se escogía a uno de cada diez novicios para ingresar a un programa mucho más complejo, con base en la formación intelectual, y cuyo destino era la ocupación de alguno de los puestos de alto mando del ejército o los cargos superiores del Gobierno. Esta selección era definitiva, pues los que no eran seleccionados, eran destinados a ocupar puestos medios.

Este sistema reconocía los méritos y premiaba con la promoción. Las aptitudes más importantes eran las intelectuales, pero también contaban las aptitudes físicas. Las elites seleccionadas en el segundo proceso, ingresaban al Colegio de Pajes, en donde los preparaban para la guerra y para el Gobierno. Una vez concluidos los estudios, ingresaban a las cámaras administrativas, en donde los más adelantados ocupaban cargos de titulares.

En esta etapa comenzaba la carrera administrativa, y podía concluir con el cargo de Gran Visir. El escalón más bajo era de escudero, que se ocupaba al egresar del Colegio a los 25 años, después seguía la Guardia Noble o las administraciones provinciales, la caballería o bien la guardia imperial.

Para los *pajes*, el mérito era la fuente principal de su carrera, primero en el proceso de formación y luego en la función pública. El desempeño superior era complementado con sueldos generosos y prestaciones como una casa. La tradición de *Pajes* trascendió hasta el siglo XIX, hasta convertirse en una escuela profesional de servicio público, hasta el siglo XX cuando se convirtió en la Facultad de Ciencias Políticas. Un sistema de formación administrativa bastante sugerente y digno de ser recordado.

2.1.3.1 La Secretaría de Estado y de Despacho

Europa ha sido la tierra fértil en donde se encumbró la formación profesional de los servidores públicos, además es ahí donde encontramos las primeras escuelas de formación de funcionarios modernos, como lo apreciamos en el capítulo I. La formación de los servidores públicos en Europa

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

comenzó desde el siglo XVIII, consolidándose en el siglo XIX, justamente con la desaparición de los Estados absolutistas y el surgimiento de los Estados democráticos de derecho, y la consecuente formación de las modernas administraciones públicas.

En un primer momento, comenta Omar Guerrero¹⁴⁵, el problema central de la formación de los servidores públicos se encontraba en las cualidades que debía tener el funcionario público, para el adecuado ejercicio de sus funciones públicas. Debemos recordar que el servicio público requiere de una formación adecuada y de fidelidad al Estado. La formación adecuada se entiende por conocimiento científico general y conocimiento experimental particular.

La consolidación del Estado moderno en el siglo XVIII exigió capacidad al gobierno para traducir sus intenciones en resultados satisfactorios, a la luz de valores políticos sustentados por la utilidad nacional. Las nuevas formas de administración reclamaron el ingreso de servidores públicos calificados.

Uno de los elementos importantes que contribuyeron a la formación profesional de los servidores públicos fue la aparición de la *Secretaría de Estado y el Despacho*, una entidad ejecutiva encargada de prestar servicios públicos con prontitud, cabalidad y repercusión. Pues en Europa, como se señaló en el primer capítulo en el apartado de los *Cameralistas*, la administración pública asumió la responsabilidad de fomentar la prosperidad material, moral e intelectual de la sociedad.

La *Secretaría* se convirtió además en una academia permanente, en donde el servidor público podía formarse continuamente, adquiriendo experiencia y transformando por completo a la administración pública. Incluso en la actualidad en muchos países su estructura administrativa se integra por secretarías de Estado. La *Secretaría* es una dependencia administrativa, separada con el paso del tiempo de los asuntos políticos.

El concepto de *policía* impulsó la necesidad de contar con una mayor gobernabilidad, a través de una renovada organización administrativa, integrada por funcionarios profesionales en el ámbito de administración pública. Entonces la tendencia de preparar a los funcionarios públicos en materias de policía, en las *Ciencias Camerales*, se estableció como la opción para su formación.

¹⁴⁵ Guerrero, Omar. *Origen de los procesos de la formación en el seno de la Administración Pública*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 95-111

En este contexto la *pericia* es el aspecto sustancial en la formación profesional. La práctica y la formación previa se establecen como los componentes necesarios que desarrollan la *pericia*. Pues la mera práctica es larga, penosa y ciega, debido a que llena de dudas la acción del gobierno y no señala rumbos con precisión, en cambio los conocimientos de los principios de administración, el estudio, el análisis y la reflexión otorgan seguridad al servidor público en sus funciones. Son dos elementos que se complementan y confluyen en el arte de gobernar bien.

Práctica sin principios es acción sin rumbo y principios sin práctica es acción sin referentes. Entonces, los primeros intentos por formar profesionales de administración pública, se enfocaron a desarrollar las cualidades de ingenio, memoria, buenas costumbres, prudencia, fidelidad y discreción; mismas que junto con la formación académica y profesional se creaban funcionarios con *pericia*. Se tenía la premisa de que los funcionarios debían ser formados, de la mejor manera y la más completa posible.

La historia fue una materia académica importante, pues se creía que el funcionario debía conocer las buenas y las malas experiencias históricas, para imitar a las primeras y evitar a las segundas. La formación académica se completaba con materias como latín, italiano, francés, tratados y convenios internacionales, geografía, derecho natural, derecho de gentes y derecho público.

Otra de las cualidades enseñadas en esta etapa de la formación de funcionarios públicos, era al retórica y la elocuencia. La primera se considera como el arte de hablar bien y escribir con elegancia; es decir, el arte del discurso persuasivo. La elocuencia es la capacidad de medir sus palabras y la capacidad de escuchar, y es aquí en donde surge la audiencia de los ministros.

Entonces "La pericia supone un conocimiento aprendido y, por consiguiente, la experiencia tiene un valor principal en el desempeño del servidor público. La sabiduría nace del estudio, en tanto que la experiencia procede del conocimiento prudente; la primera se refiere a las cosas universales y perpetuas, la segunda a las acciones singulares, suministra un sentido de aplicación, y se perfecciona con el uso y el ejercicio. La ciencia y la experiencia brindan la pericia que hace que el mejor Secretario de Estado y del Despacho aplique con viveza, escuche con tolerancia, solicite con atención, disimule con sagacidad, obligue con liberalidad, persuada con razones, convenza con la experiencia, resuelva con prudencia y despache con celo"¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Ibid. P. 108-109

2.1.4 Génesis de las escuelas de formación profesional

Omar Guerrero¹⁴⁷ señala que la formación de los servidores públicos comenzó en Alemania en el siglo XVIII, siguió en Francia y demás países europeos durante el siglo XIX. Sin embargo, la formación profesional del servidor público tiene su origen en las Universidades Alemanas, como se menciona en los apartados 1.1.4, 1.1.5 y 1.1.6 de esta investigación; asimismo esa formación profesional alemana estuvo fundada en un ambiente generalizado de enseñanza de la administración pública, en donde se incorporaron profesores *cameralistas*, formado dos generaciones.

Como ya observamos, en el siglo XVIII el *Cameralismo* tuvo su limitación en la difusión, pues sólo se cultivó en Alemania, Suecia y Austria, y fue hasta la ciencia de la policía y la ciencia de la administración cuando se expandió por todo el mundo, hasta nuestros días. La escuela profesional de servicio público alemana trascendió las tradiciones del siglo XIX, y se convirtió en las modernas Escuela Nacional de Administración y la Escuela de Ciencia de la Administración. El Colegio del Servicio Civil británico y la Escuela Nacional de Administración en Francia, fueron algunos de los más valiosos legados de las enseñanzas alemanas.

Para el siglo XIX la enseñanza de la administración pública se expandió por casi todo el mundo. En Francia encontramos uno de los planteles más prestigiados de administración pública en la actualidad. Esa escuela tuvo su origen en cuatro proyectos de creación de escuelas profesionales de servicio público, en los cuales los planes de estudio se observan los contenidos *cameralistas*:

Primer Proyecto: Conde D'Herbouville (1815), quería capitalizar la nueva disciplina de la Ciencia de la Administración. Su objetivo era transmitir el arte de administrar, y formar hombres de Estado, incluso diputados. El objeto del programa de enseñanza era capacitar sobre las relaciones entre administrados y los agentes de la autoridad, en donde se incluían actividades prácticas.

Segundo Proyecto: Georges Cuvier (1820), estudió como becario en la Escuela de Administración en Alemania, e influido por las bondades de esa escuela, formuló el proyecto de Escuela de Administración en Francia, en donde se enseñarían las ciencias políticas.

¹⁴⁷ Guerrero, Omar. *Desarrollo Histórico de la Escuela profesional del servicio público*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 113-129

Tercer Proyecto: Edouard Laboulaye (1843), elaboró su proyecto, de igual manera basado en su experiencia educativa en Alemania, pero con la diferencia de que privilegiaba la formación jurídica en el servicio público.

Cuarto Proyecto: Eugene Lenoël (1863), elaboró su proyecto como una Escuela Central de Administración, con la característica de ser una institución libre, y trabajó con la premisa de que "toda educación profesional debe, para ser completa, ligar la práctica con la teoría. La ciencia sin práctica es un concepto vacío; la práctica sin la ciencia es la rutina en acción"¹⁴⁸.

Estos proyectos de la Escuela de Administración en Francia no prosperaron, sólo el de Cuvier fue modelo académico que sirvió para la creación de la Escuela de Administración, en marzo de 1848. Pronto esta Escuela se convirtió en centro académico avivado por la naciente democracia francesa. Sin embargo, sólo trabajó por 12 meses. El objetivo del plantel era formar candidatos para la función pública, con alto grado de profesionalización y sentido ético del cargo, introduciendo el concepto de formación administrativa política neutral, como las escuelas germánicas.

Esta experiencia tuvo gran importancia para su tiempo, pues hizo posible la conciliación de la ancestral formación *cameralista* alemana y la tradición jurídica francesa. Casi 100 años después renació la Escuela Nacional de Administración (ENA), en 1946. La tradición jurídica y la administración pública se disputaron el campo de estudio de la acción pública, incluso en algunos países en el siglo XX seguía dominando el aspecto jurídico.

2.1.5 Transición del servicio público profesional

Como hemos observado, la formación de los servidores públicos ha ocupado un lugar importante dentro de la evolución del Estado (antiguos y modernos) con la intención de que sus aparatos administrativos hagan *bien* las cosas, de manera eficiente y con resultados a corto plazo, en beneficio de sus pueblos y sociedades.

La transición del Estado absolutista al Estado moderno implicó de la misma manera la transición de estructuras administrativas ortodoxas, grandes, pesadas, ineficientes, toscas, desorganizadas,

¹⁴⁸ Ibid. P. 122

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

lentas, hacia unas administraciones modernas, eficientes, eficaces, profesionales y con gran espíritu de servicio público.

La transición se encontró con una tarea enorme, pues implicaba redefinir la misión del Estado, sus objetivos y metas. Un Estado de y para el pueblo, a su servicio y bajo su observación y calificación. Se hizo necesario eliminar la corrupción en todas las áreas de servicio público. Se impuso un sentido ético en el servicio y se incorporó la responsabilidad compartida, a través de evaluaciones periódicas. Se impuso la premisa del adecuado manejo de recursos del Estado.

La transformación implicó, además, una política integral de manejo de recursos humanos y desarrollo organizacional, en donde la competitividad se hizo presente. Los modelos verticales y centralistas tendieron a convertirse en modelos horizontales y descentralizados, guardando líneas generales de aplicación. Se buscaron estructuras administrativas eficientes y comprometidas con el progreso de las naciones.

Sin embargo, la transición del servicio público profesional no fue uniforme en todos los países, pues en Europa encontramos procesos de modernización en los siglos XVIII y XIX, a diferencia de los países latinoamericanos en donde había transformaciones recientes, principalmente en la segunda mitad del siglo XX.

En México la formación profesional en Derecho, observa Omar Guerrero¹⁴⁹, es uno de los oficios más antiguos y fue, además, una profesión que tuvo importante influencia en el devenir de nuestra historia, influyendo en la formación profesional de los servidores públicos. Para el estudio de la carrera administrativa en México, es necesario considerar la evolución de la formación profesional del Abogado, pues la observamos presente en las labores históricas de la administración pública de nuestro país. La formación temprana de juristas en nuestro país proporcionó cuadros profesionales para el ejercicio de la función pública, incluso hasta la segunda mitad del siglo XX, pues se encontraban los puestos de primer nivel en manos de abogados. Pero ahora veamos la génesis de la formación profesional de los funcionarios públicos en el mundo.

La formación profesional de los servidores públicos tuvo rasgos específicos y únicos en cada país, como lo veremos en el siguiente apartado.

¹⁴⁹ Guerrero, Omar. *Historia de la formación profesional en Derecho*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 131-155

2.2 La formación profesional de los servidores públicos

Como lo señalamos en el apartado 1.3.6.3 una administración pública ideal es aquella formada con funcionarios profesionales, seleccionados con criterios estrictos, en donde demuestren que cuentan con conocimientos de la ciencia de la administración y tengan vocación de servicio para el ejercicio público, pues serán los responsables de administrar y gobernar con arte y sabiduría, propiciando el bienestar común y el progreso de la nación.

La formación profesional de los servidores públicos debe ser una labor de los Estados, con el propósito de reclutar y mantener actualizados a sus cuadros administrativos, tanto de primer nivel como los trabajadores operativos. Los requisitos de conocimientos, vocación, habilidades, capacidad, entre otros, no es una labor sencilla de hacer, pero es el camino para contar con una función pública profesional.

En este sentido, la profesionalización del servicio público es un imperativo de la buena acción del gobierno, pero no es proceso finito, sino que se trata de un proceso continuo con instituciones y programas de apoyo permanentes con objetivos previamente establecidos.

La formación profesional de los servidores públicos encontró distintos matices en cada país, sin embargo es posible rescatar experiencias valiosas y elementos generales. Europa es la región modelo por excelencia en materia de profesionalización de servicio público, pues su tradición data del siglo XVIII, cuando comenzaron las primeras universidades de enseñanza de las *ciencias camerales*.

La tradición europea en la formación de sus empleados públicos, comienza en el siglo XVIII formalmente, y en cada país encontramos un rasgo característico de la formación de los servidores públicos. En Francia predomina el estudio de las Ciencias Políticas, en Alemania el estudio del derecho y en Estado Unidos la formación universitaria.

En los siguientes apartados esbozaremos principios de profesionalización del servicio público, en algunos países europeos, EUA y algunos latinoamericanos, por su indudable influencia en nuestro país, en materia de administración pública. La intención es responder a la pregunta: ¿Qué han hecho otros países para profesionalizar su servicio público a lo largo de su historia?

2.2.1 El modelo francés

En Francia el rasgo característico de los estudios de formación de los funcionarios públicos lo encontramos en las *Ciencias Políticas*. El servicio civil francés, destinado a contar con un servicio público profesional, es de los más centralizados y controlados en el mundo. Su tarea comenzó a principios del siglo XIX, básicamente para remediar las injusticias y desigualdades existentes, así como el creciente sindicalismo.

Cómo lo apuntamos en el apartado 1.2.1, Bonnin en 1808 impulsó de manera definitiva la sistematización del estudio de la Administración Pública y, a partir de ese año, se inició un recorrido interesante del proceso de profesionalizar a los servidores públicos en ese país.

Antecedentes

Guillermo Haro Bélchez¹⁵⁰ observa que antes de la Segunda Guerra Mundial, en Francia sólo existían reglamentaciones propias para algunos cuerpos de funcionarios, como son: Ordenanzas reales para los empleados de granjas bajo el antiguo régimen; Cuerpo de Asuntos Extranjeros; y la Ley del 19 de mayo de 1834 sobre la situación de los Oficiales de Tierra y Mar.

Asimismo, en relación con las disposiciones generales de los funcionarios públicos, sólo existían dos normas: la Ley del 9 de junio de 1853, sobre el Régimen General de Jubilaciones y el artículo 65 de la Ley del 22 de abril de 1905, donde se introduce la Regla de la Comunicación del expediente en Materia Disciplinaria.

Comenta este autor que debido a la ausencia de un Estatuto General de funcionarios públicos, se reproducían los estatutos particulares, como son los de la Representación del personal en los consejos de disciplina y los Concursos de reclutamiento. En 1941 se intentó adoptar un Estatuto General, pero fue anulado, hubo que esperar hasta 1946.

Es importante resaltar que una de las instituciones fundamentales para avanzar en la profesionalización de los servidores públicos en Francia, es sin duda, la Escuela Nacional de

¹⁵⁰ Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*. INAP- Púrrua, México, 2000. P. 102-113

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Administración (ENA), la cual nació el 9 de octubre de 1945; con la función de reclutar a los técnicos de los servicios administrativos, quienes eran preparados para la ejecución administrativa y los trabajos corrientes y administrativos civiles, constituyendo los cuadros superiores de las administraciones centrales y de ciertos servicios públicos.

Por otra parte, en 1945 se creó la *Dirección General de la Función Pública* y el *Consejo Permanente de la Administración Civil*; en 1946 se establece el primer *Estatuto General de Funcionarios* y sus reglamentos de aplicación. El *Estatuto* fomentó la innovación en la función pública, a través del *Consejo Superior de la Función Pública*, y las dos nuevas categorías de organismos: *las comisiones administrativas* y *los comités técnicos paritarios*.

El nuevo Estatuto propuso cuatro categorías de funcionarios:

- A.- Cuadros superiores, encargados de las tareas de concepción y dirección.
- B.- Cuadros principales, responsables de las tareas de aplicación.
- C y D.- Cuadros encargados de ejecutar las tareas encomendadas.

Para 1959, se modificó el *Estatuto General de Funcionarios*, y se elaboraron seis nuevos reglamentos de administración pública:

- I) Consejo Superior de la Función Pública
- II) Las Comisiones Administrativas y los Comités Técnicos Paritarios
- III) La Calificación y el Ascenso
- IV) Las Situaciones y la Cesación de Funciones
- V) La Aptitud Psíquica para la Admisión a los Empleos
- VI) Los Comités Médicos y Licencias y el Procedimiento Disciplinario

Estos reglamentos excluían al personal de la policía, de las penitenciarias, magistrados del Poder Judicial, militares, organismos públicos industriales y comerciales, así como al personal de las asambleas parlamentarias. El *Estatuto* cerró la posibilidad de elaborar sus propias reglas, pues unificó criterios. El *Consejo Superior* era presidido por el primer ministro, además de que tenía representantes de la administración y de los sindicatos. En cada dependencia existían comisiones administrativas paritarias o comités técnicos paritarios.

ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

La *Dirección de la Administración y de la Función Pública* vigilaba la aplicación del *Estatuto* y acordaba las reglas generales de reclutamiento y los principios de clasificación de funcionarios, así como buscaba el perfeccionamiento de los métodos de trabajo. A diferencia del anterior *Estatuto*, ahora se agrupó a los funcionarios en *cuerpos* y *grados*. Un *cuerpo* era un grupo sometido a un mismo estatuto particular, con vocación de ocupar los mismos grados; un *grado* era un título que le permite ocupar un puesto determinado. Para caso del procedimiento de reclutamiento, se elimina la elección discrecional y se establece la selección por oposición, conservando las medidas establecidas en el anterior *Estatuto*.

Los funcionarios municipales se encontraban regidos por disposiciones del *Código Municipal*, que era una reproducción del *Estatuto* estatal de funcionarios, donde se fijaba la situación estatutaria de los funcionarios de los distintos organismos autónomos locales.

En 1983 con las reformas socialistas, se modificó el *Estatuto* de 1959, en lo relativo a la competencia, papel y funcionamiento de los organismos paritarios, el ejercicio de los derechos sindicales y los principios permanentes del desempeño de cargos públicos. Sin duda una reforma sustancial. En principio se conservó el sistema unificado de garantías de los funcionarios del Estado, y la función pública pasó a ocupar un lugar preponderante, con las *Leyes del Estatuto General*.

Título I.- Ley del 13 de julio de 1983.- Define nuevas estructuras de la función pública, y los derechos de los funcionarios públicos, con los principios comunes: igualdad, independencia y ciudadanía. Establece las condiciones de participación en el servicio público y reforzando las garantías de carrera y estableciendo las garantías derivadas del servicio. La noción de empleo es un elemento importante en la función pública.

Título II.- Ley del 11 de enero de 1984.- Define normas relativas a la función pública del Estado, renueva el régimen de los funcionarios en los siguientes ámbitos: precisa las disposiciones descentralizadoras, facilita la movilidad de personal y mejora la calidad y eficiencia de los servicios, y finalmente, moderniza las disposiciones obsoletas o injustas, superadas por la evolución de la sociedad.

Título III.- Ley del 26 de enero de 1984.- Incorpora el concepto de la Función Pública Territorial, aplicable a las administraciones municipales, departamentales, regionales y de organismos autónomos administrativos. Destaca la igualdad entre la función pública estatal y territorial; la creación de un Consejo Superior de función pública territorial; la reagrupación de funcionarios en centros nacionales, regionales y departamentales, los centros se encargan de organizar el reclutamiento, del control de la *tabla de avance*, así como la discusión y la publicidad de las vacantes; aplicación uniforme para funcionarios territoriales de los derechos sindicales, licencias y movilidad; y, finalmente, el reclutamiento se realizará por oposición y por concursos sobre títulos.

Posteriormente, en el año de 1989 el primer ministro plantea la renovación del *Servicio Civil*, debido a que la modernización de los servicios públicos, la reestructuración de las políticas laborales, la rendición de cuentas y la nueva política orientada a los usuarios requería adecuar los métodos de manejo de los recursos humanos.

Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer¹⁵¹ comentan que en Francia existió, y aún en la actualidad, una fuerte vinculación de la educación universitaria con las posibilidades de acceder a los cargos públicos.

Situación actual

Esteban Moctezuma comenta que actualmente existen tres servicios civiles en Francia: a) el del gobierno central, b) del gobierno local y c) el del Ministerio de Salud. Sin embargo, existen aspectos comunes para el ingreso y la promoción. Los resultados de los exámenes en los concursos determinan la asignación del ministerio correspondiente. Los candidatos que obtengan mayor calificación se les asigna la Ministerio de Finanzas, por ser el más atractivo, laboralmente.

El ingreso al servicio civil es siempre a los niveles más bajos del escalafón, incluso si cuenta con estudios y experiencia. En los *cuerpos* existen límites de edad para el ingreso, con excepción de los egresados de la ENA, quienes incluso se encuentran exentos de examen. Finalmente, quien ingresa el servicio civil francés tiene garantizado la permanencia de por vida.

¹⁵¹ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. **Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.** FCE, México 1999. P. 150-157

Guillermo Haro, por su parte, observa que en la actualidad la función pública francesa tiene las siguientes características:

- La regulación de la función pública esta a cargo del Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- El *Estatuto General de los Funcionarios* se compone de cuatro títulos:
 - Ley sobre derechos y obligaciones (13 de julio de 1983)
 - Ley de disposiciones estatutarias relativas a la función pública del Estado (11 de enero de 1984)
 - Ley de disposiciones estatutarias relativas a la función pública territorial (26 de enero de 1984)
 - Ley de disposiciones estatutarias relativas a la función pública Hospitalaria (9 de enero de 1986)
- Los funcionarios públicos son la categoría más importante del personal de la administración pública francesa.
- Existe diferencia entre agentes regulados por el derecho público y agentes regulados por el derecho privado.
- Los agentes públicos se dividen en: no-funcionarios y funcionarios públicos, mismos que se encuentran subordinados a un régimen jurídico de derecho público especial.
- Los derechos y obligaciones de los funcionarios públicos pueden ser modificados unilateralmente por el Estado, sin considerar derechos adquiridos, ni la posibilidad de reclamar indemnización.
- Solamente pueden alegar exceso de poder, en un tribunal administrativo.
- Las comisiones administrativas paritarias intervienen en materia de reclutamiento, calificación, ascenso y, en general, en todos los asuntos del personal.
- Los comités técnicos procuran la participación de los funcionarios en la organización, a través de los programas de modernización de métodos y técnicas de trabajo, modificaciones en las reglas estatutarias, revisión de las tareas administrativas y problemas de seguridad e higiene.
- La estructura de la función pública francesa se divide en *cuerpos*.
- Un *cuerpo* comprende una jerarquía, con diferentes grados de una categoría de empleo con remuneraciones diferentes.
- A determinados *cuerpos* sólo les corresponde un grado.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- Los *cuerpos* son clasificados en categorías, conforme a la naturaleza de las tareas exigidas.
- Las categorías son cuatro, mencionadas arriba con el estatuto de 1946.
- El grado es atribuido a título personal y se convierte en protección para el funcionario dentro de la función pública.
- La administración dispone libremente de los empleos, por lo que se puede cambiar de grado sin cambiar de empleo u ocupar un empleo inferior al grado.
- Esta libertad de acción es mayor en los funcionarios superiores.
- Se dispone de libertad sobre los empleos en general pues las funciones políticas, sobre todo en los mandos superiores, aumentan los riesgos de remoción.
- Un principio de la carrera de los funcionarios es: *todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos, sin otras distinciones que sus capacidades y talentos.*
- Ningún candidato puede ser excluido de la función pública por: *opiniones religiosas; convicciones políticas o sindicales; pertenencia a grupos étnicos; o sexo.*
- Existen los siguientes procesos de reclutamiento: elección discrecional por autoridades administrativas; elección; cooptación; nombramiento por presentación; nombramiento según titulación; y por oposición.
- Las oposiciones tienen las siguientes fases:
 - Se realiza por autoridades competentes, con publicidad suficiente.
 - Se elabora una lista de candidatos antes de las pruebas, para desechar candidatos no deseables.
 - El Tribunal asegura y ofrece garantías de imparcialidad en las pruebas. El Tribunal no puede modificar las pruebas previstas, sólo posee capacidad para establecer el orden en el mérito, en la lista que someterá a la autoridad competente.
 - El gobierno puede nombrar o no nombrar a los candidatos, si lo hace debe respetar el orden establecido por el Tribunal.
- El concurso es la modalidad más frecuentemente utilizada.
- El Estatuto General prevé dos tipos de concursos: externos e internos.
 - Los *concursos externos* administrativos y técnicos tienen la finalidad de reclutar personal para una carrera específica, en un cuerpo determinado. Se encuentran abiertos a todos los candidatos de nacionalidad francesa, que hayan prestado el servicio nacional y que no tengan imputación alguna por causa criminal.

- Los *concursos internos* están reservados para las promociones.
- La ENA realiza un número importante de oposiciones particulares para el acceso a los altos cargos de la administración, organizando sus oposiciones, además de formar a los cuerpos de funcionarios de rango elevado.
- La ENA participa en la formación de ciertos candidatos a elecciones políticas y elementos elegidos para ejercer las funciones sindicales.
- Los Institutos Regionales de Administración (IRA) forman a numerosos cuerpos de funcionarios para la categoría A.
- La ENA y los IRA no son universidades, son escuelas de práctica administrativa.
- El nombramiento es un acto-condición que aplica al funcionario el estatuto legal y reglamentario de la función pública, que lo otorga el Presidente de la República y el primer ministro, o a quienes se les delega.
- La calificación anual del funcionario es una nota numérica y una apreciación general, lo que lo constituye un elemento de ascenso.
- Para el ascenso existen dos procesos: por antigüedad (automático) y por elección (libertad otorgada a los superiores jerárquicos).
- La tabla de calificación se elabora anualmente y es otro medio de ascenso, ahí se inscribe a todos los funcionarios aptos por orden de méritos, los cuales deben respetarse en orden y se hace del conocimiento a todo el personal.
- Antes del ascenso, existe una promoción de carácter económico, que es una remuneración más alta en el mismo puesto.
- La carrera se articula por el ascenso de grado, que es aumento de sueldo, cambio de destino y una mayor responsabilidad.
- El ascenso no es un derecho, es una posibilidad condicionada a la superación de pruebas, periodos de formación y oposiciones internas.
- Las remuneraciones se determinan por una *rejilla de remuneraciones*, donde se clasifica a los cuerpos y niveles, con relación al conjunto de los demás cuerpos, y en función de su nivel de selección y de la tecnicidad de las tareas.
- Asimismo, la *rejilla de remuneraciones* permite la negociación de aumentos salariales en conjunto.
- Existe motivaciones hacia los funcionarios públicos para incrementar sus aptitudes, que repercutan en la calidad y la efectividad del servicio público:

- A través de beneficios colectivos como cafeterías, mejores condiciones laborales o viajes de investigación.
- A través de bonificaciones indexadas.
- El *Estatuto* reconoce el derecho a la sindicación y el derecho a participar en la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.
- Los funcionarios pueden jubilarse, después de haber cotizado treinta y siete años y medio a su caja especial, a condición de cumplir la edad mínima que es de 60 años.
- Los funcionarios pueden ser separados de su puesto por: insuficiencia profesional, renuncia o cese disciplinario.

2.2.2 El modelo español

En España, el servicio civil español, busca generar un servicio público profesional, pues se trata de uno de los más antiguos en Europa. Su labor comenzó en el siglo XIX, en la etapa de la transición del régimen absolutista hacia en nuevo Estado de Derecho.

Cómo señalamos en el apartado 1.2.2, Francisco Javier de Burgos y Olmo desarrolló la ciencia de la Administración en España, desde 1826, estableciendo la organización y el conocimiento del territorio, para nombrar funcionarios aptos para el servicio público, quienes debían tener una formación específica para el cumplimiento de sus funciones.

Antecedentes

Omar Guerrero¹⁵² apunta que el servicio público español en el Estado absolutista, se realizaba en edad temprana del candidato y tenía carácter de meritario. El proceso consistía en una pasantía con apoyo de funcionarios experimentados y, después de un tiempo aproximado de 6 años de preparación, pasaba a ocupar el puesto de escribiente de número, superior oficial, oficial mayor y secretario del Rey.

Comenta el autor que en el año de 1721 se estableció el primer estatuto del servidor público, siendo aquí donde encontramos la génesis del derecho del funcionario moderno español, pues desde aquella época se distinguieron los empleados administrativos de los cargos políticos y se

¹⁵² Guerrero, Omar. *El programa de formación administrativa en España*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 209-225

elaboraron las plantillas y las escalas. En 1789 se estableció la inamovilidad de los servidores públicos.

Guillermo Haro Bélchez¹⁵³ observa que en 1800, en la obra de Dou y Bassols se destaca lo siguiente:

- Los nombramientos deben proceder de la autoridad suprema.
- El empleo es perpetuo, debiendo perseguir el fin y la utilidad pública.
- Sueldo proporcional al trabajo.
- Los empleos temporales obligan a los candidatos a acumular méritos.
- La perpetuidad da la posibilidad de un aprendizaje completo acerca del empleo.
- Los empleos se otorgan por virtud y letras: el mérito primero y después la nobleza.
- Los empleos se crean para atender las necesidades del Estado.

Guerrero y Haro Bélchez señalan que en 1827 se decretó la carrera administrativa para los empleados de la Real Hacienda. El ministro de Hacienda, López Ballesteros, con los Reales Decretos clasificó en categorías personales a los funcionarios, determinado sueldos y distintivos, así como el orden de ascensos los cuales se otorgaban por antigüedad, méritos y capacidad acreditada. Los puestos se clasificaban en: a) consejeros, b) intendentes de provincia, c) jefes de administración y d) oficiales de la Real Hacienda.

A partir de la promulgación de la Constitución Española de 1837, se estableció en aquel país que el ingreso a laborar en la administración pública, estaba abierto a todos los españoles, según sus méritos y su capacidad. Fue hasta el año de 1852 cuando se introdujo por primera vez la carrera administrativa, estableciendo que para la provisión de empleos públicos debían prevalecer consideraciones de interés público y no de tipo político.

Juan Bravo Murillo impulsó la regulación de los funcionarios públicos, propuso establecer reglas claras, por lo que refrendó el real decreto de junio 18 de 1852, el cual se convirtió en la primera regulación española de la función pública, incluso una de las primeras del mundo. Esta regulación clasificó y reglamentó con carácter general a los servidores públicos, señalando sueldos según

¹⁵³ Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*. INAP- Púrrua, México, 2000. P. 79-90

categorías. Se reguló el ingreso con base en el mérito, la promoción, los procesos de selección a través de las *Juntas de jefes de cada Ministerio*, antecedentes de los *consejos de servicio civil* modernos.

Las categorías del servicio público fueron:

- I) Jefe Superior
- II) Jefe de Administración
- III) Jefe de Negociado
- IV) Oficial
- V) Aspirante a Oficial

A finales del siglo XIX, en España se desarrolló la tendencia a la integración de *cueros* especiales de funcionarios y, poco a poco, comenzó la exigencia de títulos administrativos, preparación administrativa y preparaciones específicas de la administración pública. Además, cada *cuero* se encontraba regido, desde entonces, por una disposición orgánica a modo de estatuto, donde se fijaban las funciones, derechos y deberes.

Incluso se estableció que el ingreso a la función pública debía ser a través de concurso de oposición libre. La carrera administrativa suplía la falta de estabilidad, pues no existía un principio de inamovilidad; sin embargo, en 1876 se estableció este principio para algunas dependencias.

En Julio de 1918 se establecieron las bases para la regulación general de funcionarios públicos y, en ese mismo año, la *Ley General de Funcionarios* con el respectivo *Estatuto Maura*, mismos que estuvieron vigentes por 45 años, sin lograr homogeneizar el sistema de la función pública. A pesar de que no se generalizaron estas medidas trajeron consigo importantes avances:

- Regular la carrera administrativa mediante un sistema de *interescalas* e *intercategorías*, conjugando el mérito y la capacidad con la antigüedad y la periodicidad en los turnos de oposición libre.
- A cada categoría le correspondía el sueldo igual, en los niveles especiales o generales. Sin embargo, abordó de manera tímida y parcial los problemas de sueldos.
- Reconocimiento expreso del derecho de asociación de los funcionarios.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- Se generalizó el principio de inamovilidad, pero siguió contemplando la separación por conveniencia del servicio.
- Diversidad legislativa.
- El servicio público se dividió en dos escalas: técnica y auxiliar.

Es necesario mencionar que las nuevas disposiciones fueron el resultado de huelgas de los servidores públicos, debido a los malos salarios, despidos y la solicitud de estabilidad en el puesto.

A finales de los años 50 se encontraba consolidada la función pública española, pues ya había ingreso por oposición, promociones por antigüedad, inamovilidad, jubilación, pensión, entre otras. En los años de 1963 y 1964 se reorganizó el servicio público español, a través de la ley de *Bases de Funcionarios Civiles del Estado*, donde se permitió la primera clasificación de los *Cuerpos de la Administración Civil del Estado*, la cual se caracterizó por:

- Creación de órganos centrales.
- Aplicación de criterios homogéneos y jerárquicos.
- Racionalización y uniformidad en el sistema de remuneraciones de funcionarios, estableciendo el principio de interdependencia entre el sueldo base y el coeficiente asignado considerando el nivel académico y los requisitos exigidos para ingresar.
- Eliminación de los grados y categorías administrativas en los cuerpos.
- Constitución de los nuevos cuerpos de la administración: técnico, administrativo, auxiliar, y subalterno.
- Se creó la figura de funcionario eventual.

Los funcionarios de carrera se integraron en cuerpos *generales* y *especiales*. Los primeros realizan funciones comunes en el ejercicio público y los segundos realizan actividades propias de su especialización. Sin embargo, no se encontraba un sistema que permitiera la profesionalización del servicio público.

En el año de 1978, después de la dictadura franquista, se promulgó una nueva Constitución, en donde se hicieron referencias expresas de los conceptos de funcionario y función pública. Definió a la administración pública como una organización al servicio de los intereses generales y que actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y

coordinación, conforme a derecho. Señaló que para el acceso a la función pública se debía contar con méritos y con capacidad; incluso se otorgó el derecho a la sindicalización de los funcionarios y garantías de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. Existe un sistema de incompatibilidades.

Asimismo, se estableció como una competencia exclusiva del Estado elaborar el régimen jurídico de la administración pública y el régimen estatutario de los funcionarios. En razón de ello, en 1984 se expidió la norma más importante con la Ley del 2 de agosto, denominada *Medidas para la reforma de la Función Pública*, con el objetivo de reglamentar las disposiciones constitucionales y suprimir los obstáculos existentes.

Situación actual

Desde 1984 se estableció que todo el personal al servicio de la administración del Estado tendrá dependencia orgánica de la Presidencia del Gobierno, sin perjuicio de las que tengan asignadas. Los órganos superiores de la función pública son el gobierno, el presidente del gobierno, el ministro de la Presidencia, ministro de Economía y Hacienda, Comisión Superior de Personal, Consejo Superior de la Función Pública, Comisión de Coordinación de la Función Pública y delegados del gobierno y gobernadores civiles.

El *Consejo Superior de la función Pública* es un órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de la función pública, así como de participación del personal al servicio de las administraciones públicas. La *Comisión de Coordinación de la Función Pública* es un órgano técnico encargado de coordinar la política de personal de la administración del Estado y de las comunidades autónomas, para formar el plan de oferta de empleo público y proponer las medidas necesarias para cumplir las normas.

El servicio público se integra por los cuerpos de la administración civil del Estado:

- Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.
- Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado.
- Cuerpo Administrativo de la Administración del Estado.
- Cuerpo de la Administración de la Seguridad Social.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- Cuerpo Auxiliar de la Administración del Estado.
- Cuerpo Auxiliar de la Seguridad Social.

Asimismo, comprende *subescalas* de funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional: *Subescalas* de Secretaría, de Intervención Tesorería, y de Secretaría Intervención. Podemos decir que la organización del servicio público en España tardó 200 años, y giró en torno a tres elementos fundamentales: Estatuto de servicio público, los cuerpos de funcionarios y la carrera administrativa.

Se observa que en la actualidad la función pública española se caracteriza por los siguientes aspectos:

- La función pública se rige por la siguiente legislación:
 - Ley de funcionarios Civiles del Estado (1964)
 - Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (1984)
 - Ley de incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (1984)
 - Ley de Órganos de representación de los Funcionarios Públicos, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación.
 - Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.
- Los programas de formación del servicio público están a cargo del *Ministerio para las Administraciones Públicas*: Secretaría de Estado para la Administración Pública; Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales; Instituto Nacional de Administración Pública. Además de algunas escuelas especiales como las Academias militares, Escuelas de Ingenieros de Montes, Minas y Caminos, y la Escuela Nacional de Administración.
- El *Ministerio* tiene la responsabilidad de 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 autóctonas y la administración local. Asimismo, le corresponde la cooperación de la administración pública española con las administraciones territoriales.
- A la *Secretaría de Estado para la Administración Pública* le corresponde dirigir, impulsar y gestionar las atribuciones ministeriales relativas a la organización y modernización de la administración pública.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- El INAP es un organismo responsable de la formación de alto funcionarios españoles, pues participa en la selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios, a través de programas anuales. Es uno de los más importantes en el mundo, fue creado en 1940.
- Los cuerpos de funcionarios se agrupan de acuerdo con la titulación exigida para el ingreso, de la siguiente manera:
 - Grupo A.- Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.
 - Grupo B.- Título de Ingeniero Técnico, Diplomado universitario, Arquitecto Técnico, Formación Profesional de tercer grado o equivalente.
 - Grupo C.- Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado o equivalente.
 - Grupo D.- Título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.
 - Grupo E.- Certificado de Escolaridad.
- Existen una serie de medidas preventivas para impedir que se adueñen de algunos sectores de la administración pública, mediante la movilidad de los funcionarios entre sus sectores de actividad.
- Existen además dos tipos de carrera administrativa: la *intra corporativa* y la *inter corporativa*.
 - La carrera administrativa *intra corporativa* es ascender dentro de un mismo cuerpo o escala.
 - La carrera administrativa *inter corporativa* es ascender en diferentes cuerpos o escalas.
- La movilidad horizontal es otra posibilidad para los servidores públicos, pues es posible pasar desde un cuerpo o escala u otro del mismo grupo de titulación.
- Desde 1972 todos los puestos de la administración están clasificados en 30 niveles, de mayor a menor, en función de su grado de complejidad, responsabilidad y autoridad.
- Se han establecido también los intervalos de carrera, de tal manera que en cada cuerpo existe un nivel mínimo de puesto a desempeñar, así como el nivel máximo alcanzable en la carrera administrativa.
- Se trata de garantizar que las categorías no se transformen en menos referentes salariales, y que los servidores públicos que detentan determinado grado personal, no sean relegados a puestos impropios de su experiencia y capacidad.

En 1997 surgió un anteproyecto de la Ley Reguladora del estatuto Básico de la Función Pública, con el propósito de dotar de mayor agilidad y flexibilidad la gestión del personal, motivar y estimular a los servidores públicos para que asuman una mayor responsabilidad ante los ciudadanos, utilizando racional y eficientemente los medios disponibles. Actualmente se encuentra a discusión.

2.2.3 El modelo alemán

En Alemania la base de los conocimientos dentro la formación de los servidores públicos, ha sido el estudio del Derecho. La génesis de la formación profesional de los servidores públicos en Alemania la encontramos desde el siglo XVIII, con los rasgos característicos que aun hoy en día dominan: el servicio preparatorio como preámbulo del ingreso a laborar en la administración pública, los concursos de ingreso, la formación universitaria previa y el perfeccionamiento dentro del servicio.

Como lo apuntamos en el apartado 1.2.3 las *Ciencias Camerales* comenzaron a enseñarse en las universidades desde el año de 1727, extendiéndose con la Ciencia de la Policía, hasta mediados del siglo XIX cuando surgió la ciencia de la Administración Pública Alemana, con la obra de Lorenzo von Stein. Desde entonces, en Alemania se ha cultivado la Ciencia de la Administración, con valiosas aportaciones a lo largo de su historia.

Antecedentes

Omar Guerrero¹⁵⁴ señala que la introducción de los exámenes de ingreso a la administración pública alemana, fue en el año de 1770, cuando se dispuso que los altos servidores públicos se reclutaran entre los juristas y los letrados; asimismo, se estableció la separación entre los servidores públicos superiores y los subalternos.

Sin embargo, desde principios del siglo XVIII, se estableció en las cámaras administrativas el *servicio preparatorio*. Este servicio se personificó en un novicio denominado *Auskultator*, conocido como aspirante al servicio público. Federico El Grande propuso que hubiera cuatro *Auskultadores* en cada cámara, para ser formados como próximos servidores públicos. La formación era exclusivamente de carácter práctico, pues no se solicitaban estudios universitarios previos, lo que

¹⁵⁴ Guerrero, Omar. *La formación profesional del servicio público en Alemania*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 165-186

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

se reducía a un proceso de entrenamiento basado en aprender algunas tareas cotidianas del servicio público.

En 1743 el Rey promulgó el mandato de que los *Auskultadores* presentaran exámenes luego de un año de servicio, para determinar su destino dentro de la administración pública: permanencia en el noviciado, promoción o cambio de ocupación. Posteriormente, con el ánimo de perfeccionar el noviciado, el Rey ordenó en 1745 que los *Auskultadores* trabajaran inicialmente en la Cancillería. El noviciado prosperó con los requisitos de estudios universitarios en *Ciencias Camerales* y disciplinas jurídicas.

Hasta el año de 1770 se creó la *Real Comisión de Exámenes*, con la función de realizar pruebas de ingreso para los cargos superiores, que se realizaban en el servicio con la supervisión de un funcionario veterano. El Rey Federico constituyó un plantel de cadetes en donde se formaban a los futuros funcionarios superiores, quienes laboraban temporalmente en el *Directorio General* como aprendices. Las acciones de Federico *El Grande* eran impulsadas por sus quejas de falta de talentos administrativos en el servicio público, pues estaba seguro de que era difícil encontrar candidatos idóneos para los altos cargos de la administración pública.

No obstante lo anterior, el reinado de Federico terminó en 1786, sin alcanzar a ver los frutos del plantel de cadetes, quienes se convirtieron en una generación de notables talentos administrativos, encargados de reformar el Estado prusiano que había consolidado Federico *El Grande*, quien nunca dejó su empeño por dotar de inteligencia a la función pública alemana.

Además del sistema de exámenes, el noviciado de *Auskultadores* y el plantel de pretendientes, los aspirantes al servicio público superior debían ser admitidos por el Presidente del Gobierno, quien a su libre albedrío calificaba las cualidades personales del aspirante. También se formó un incipiente principio de estabilidad en el cargo, a través de un sentido de honor de cargo y la garantía de un juicio justo en caso de acusación.

En Baviera encontramos modernidad en los derechos de los funcionarios públicos, como en Prusia, pues en 1805 se reglamentó el servicio público, definiendo la relación entre los servidores públicos y el Estado de dos maneras: pragmáticos y no-pragmáticos. Los primeros eran los jueces y los funcionarios, los segundos los subalternos.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

En Hesse y Sajona existieron leyes para los servidores públicos desde 1820 y 1835. En cambio, en el extinto *Sacro Imperio Romano Germánico* no se desarrolló una administración ni derecho administrativo propio, pues el poder se encontraba en los principados y en las ciudades estados. Tampoco en la Confederación Alemana, que existió entre 1815-1866, se produjo avance alguno en el estudio de la Administración Pública. Fue hasta la fundación del *Imperio* cuando comenzó a tener vida la idea del *Estado Alemán*, con una administración pública nacional, dominada básicamente por los principios prusianos.

En 1873 se formalizó la *Ley Federal de Funcionarios*, que estuvo vigente hasta 1953 cuando fue sustituida y, en 1977, fue revisada. El sistema de ingreso fue formalizado a través de la *Ley de Reclutamiento* del 31 de mayo de 1906, cuya administración le corresponde a cada uno de gobiernos de los Estados. En la primera guerra mundial aumentó la importancia de la administración pública imperial.

A pesar del progreso del *Estado Alemán*, la administración pública conservaba un amplio sentido de autonomía territorial. Con el derrumbe de la República de Weimar, en 1933, el servicio público fue regulado por medio de la *Ley de Funcionarios*, de 1937, en donde se estableció que la guía conducta de los servidores públicos sería el partido, y que estaban obligados a denunciar a las personas que sean un peligro para el partido y el Estado.

La perversión del servicio público comenzó con los requisitos establecidos para el ejercicio del servicio público, pues se exigió la nacionalidad alemana, una formación universitaria, así como ser de raza *aria* y apoyar sin reservas al Estado. Existió la posibilidad de separar definitivamente o temporalmente aquellos funcionarios considerados peligrosos, sin atender a procedimientos judiciales.

Finalmente, al término de la Segunda Guerra Mundial, se suprimieron los requisitos de ingreso al servicio público exagerados, y se restauraron los principios tradicionales del funcionario público germánico.

Situación actual

En la actualidad Alemania se mantiene fiel a la tradicional estrategia integral de formación y capacitación para los funcionarios públicos. El derecho que rige a la función pública es de competencia de la federación germánica, aún para los funcionarios locales. Sin embargo, la

federación no tiene facultades para regular el derecho de los funcionarios territoriales. Es decir, corresponde a la federación la promulgación del marco normativo legal, y se extiende hasta la representación corporativa de los trabajadores y sus retribuciones.

El concepto de servicio público es amplio, pues incorpora a los policías, profesores universitarios y agentes postales. La *Ley Federal de los Funcionarios* otorga al Gobierno Federal la autoridad suficiente para establecer reglas generales del servicio público, tales como: nombramientos, formación, Condiciones Generales de Trabajo y responsabilidades legales de todos los servidores públicos del país.

De la misma manera el servicio público Alemán se caracteriza por:

- El servicio público se divide en tres categorías: Funcionarios (42%), empleados (34) y trabajadores (24%)
- La categoría de Funcionarios se encuentra investida de los poderes soberanos, regida por el derecho público, y se le exige patentizar su lealtad al orden constitucional, obedecer las instrucciones superiores; asimismo, goza de pensión y seguridad social.
- Le corresponde a los gobiernos de los Estados (*Länder*) formar y reclutar a sus funcionarios.
- Los funcionarios no tienen problema en cambiar de un Estado a otro, o cambiarse a trabajar en el gobierno federal.
- El servicio público constituye un cuerpo integral y homogéneo, donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos, a pesar de sus diferencias.
- Existe cuatro cuerpos o clases, denominados *Carreras de Grupo*:
 - Servicio superior
 - Servicio ejecutivo
 - Servicio de oficina
 - Servicio básico
- El ingreso a cada Carrera de Grupo exige estudios, el Servicio Superior exige estudios universitarios de 3 años como mínimo.
- El servicio superior se integra de la siguiente manera:
 - Secretario permanente
 - Secretario adjunto
 - Subsecretario

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- Secretario asistente
- Principal senior
- Principal
- Asesor
- Alemania cuenta con el mejor sistema de formación profesional de servidores públicos, a través del *servicio preparatorio*.
- El servicio preparatorio permite al aspirante conocer los aspectos generales del gobierno.
- Procedimiento para ingresar al servicio preparatorio:
 - Con la oferta de una plaza vacante el candidato presenta el examen de solicitud, con un sínodo formado por: un juez, un funcionario público senior y un profesor de derecho administrativo. El examen es una prueba múltiple escrita y oral que consume muchas horas. Una vez aprobado ingresa a la etapa formativa de experiencia.
- El titular del gobierno asignado, tiene a su cargo la formación general del novicio, pero los aspectos del detalle le corresponden a los funcionarios subordinados.
- El proceso formativo del aspirante, esta integrado por varias etapas, previamente programadas. Su formación dura aproximadamente 5 años, para ubicarse en la antesala para sumir el carácter de funcionario público:
 - Las Cortes Judiciales: 19 meses
 - Corte judicial: 10 meses
 - Corte civil provincial: 5 meses
 - Corte criminal provincial: 4 meses
 - En la administración pública con alto funcionario como tutor: 14 meses
 - Administración financiera: 2 meses y 4 en otra organización similar.
 - Administración social o Ministerio del Interior: 2 meses
 - Corte administrativa: 4 meses
 - Corte laboral: 2 meses
- Al final del proceso presenta una prueba final, escrita y oral, y si lo aprueba se convierte en funcionario público después de una minuciosa formación profesional.
- La formación en el noviciado normalmente se encuentra acompañada de estudios de doctorado en Derecho o en materias humanas, que se realiza en universidades.
- Alemania, fiel a su tradición, cuenta con un excelente conjunto de planteles de formación profesional del servicio público, donde destacan: Academia de Finanzas, el Centro de

Formación y Capacitación Diplomática, La Academia de Policía, La Academia Federal de Administración Pública y La Escuela de Ciencia de la Administración de Spira.

El método de formación del servicio público en Alemania explica el alto desempeño que han logrado alcanzar en la actualidad, aunque se encuentra sesgado a la formación jurídica, pues no abandonó la experiencia *cameralista* que le dio origen.

2.2.4 El modelo norteamericano

En Estados Unidos de América la formación profesional de los servidores públicos se sustenta en el sistema universitario, de cuyo uno de los sistemas más avanzados y modernos en el mundo, con un amplio desarrollo dentro del estudio de las Ciencias Administrativas.

Como lo señalamos en el apartado 1.2.4, la etapa moderna de los Estados Unidos comenzó a formarse a partir del año de 1776, con la promulgación de la independencia y la posterior promulgación de la Constitución de 1787. Cien años después de intentos por mejorar la administración pública, Woodrow Wilson publicó su obra *El Estudio de la Administración*, donde estableció las bases para la formación de la moderna disciplina administrativa.

Guillermo Haro Bélchez¹⁵⁵ observa que los primeros años del nuevo Estado Americano, tras la Constitución, estuvieron caracterizados por una función pública competente y libre de corrupción, en donde incluso se intentó regular a los funcionarios, primero a los de finanzas, posteriormente a otra clase de funcionarios. Se impuso la política de rotación de cargos.

Sin embargo, en 1828, en periodo del presidente Andrew Jackson, se produjo una transformación en la administración pública, pues con el tema de la igualdad se estableció que cada uno de los norteamericanos era capaz de ejercer un puesto dentro de la administración pública. El sistema de rotación y el principio de igualdad dieron origen al sistema del *botín*, con el lema de *a los vencedores el botín*, donde se sustituyeron a los funcionarios del partido político derrotado. Jackson reemplazó a los funcionarios de puestos importantes de la administración pública, considerando las simpatías y las lealtades al partido, por encima de las capacidades personales del funcionario.

¹⁵⁵ Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*. INAP- Púrrua, México, 2000. P. 113-122

El sistema del botín se justificaba con los siguientes argumentos:

- Los empleos públicos son sencillos y cualquiera puede ejercerlos.
- Con el paso del tiempo los funcionarios se hacen insensibles a la voluntad popular.
- Dar empleos a los integrantes de los partidos políticos, los fortalece.

Desde ese periodo, hasta 1861, la administración pública se caracterizó por graves irregularidades, pérdida de eficacia y prestigio. Omar Guerrero¹⁵⁶ comenta que los partidos políticos carecían de convicciones y se reducían a organizaciones a la caza de cargos públicos, con programas de Gobierno instantáneos para cada elección, lo que propiciaba que la lucha política se realizaba al interior de los partidos con miras a obtener la nominación, debido a que el presidente electo disponía de 400 mil puestos, para otorgarlos a personas cuya única calificación era haber sido útiles al partido.

Haro Bélchez y Omar Guerrero coinciden en que a mediados del siglo XIX, se intentó introducir algunos cambios para mejorar el sistema de reclutamiento de funcionarios, con la aplicación de exámenes de ingreso, pero conservando el sistema de cuotas para el partido político que lo apoyó.

En la década de sesentas del siglo XIX, Abraham Lincoln exploró la posibilidad de reformar el servicio público, generando una profunda transformación en la administración pública norteamericana, pues se pasó al *sistema de meritos* tras superar el sistema del *botín*. En 1867, en la presidencia de Andrew Jonson, el Congreso aprobó una reforma que solicitaba la aprobación de ese órgano para el cese de funcionarios públicos.

En 1868 surgió el grupo de reformadores conocidos como *reformadores del servicio civil*, quienes promovieron el establecimiento de un nuevo sistema para la selección adecuada de los funcionarios públicos. En la administración de Ulysses Grant, se creó la *Junta Asesora del Servicio Civil*, después llamada *Comisión del Servicio Civil*, por medio de la cual se estableció formalmente el *sistema de méritos* para la función pública. Las modificaciones hechas tenían que ver con el acceso a la función pública, la permanencia en los cargos, considerando capacidad, edad, salud y conocimientos.

¹⁵⁶ Guerrero, Omar. *Los Estados Unidos de América*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 315-326

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

En 1871 se promulgaron reglamentos donde se señalaron las condiciones de acceso para la función pública y, en 1883, el *Acta de Pendleton* estableció exámenes prácticos para el acceso a la administración pública, ofreciendo neutralidad política y estabilidad en el cargo; se formalizó la *Comisión del Servicio Civil* y se ratificó el *sistema de méritos*. Sin embargo, se observa que se trató de un sistema basado en la experiencia británica.

El acta también autorizó al Presidente nombrar tres personas que integrarían la *Comisión*, con la misión de auxiliarlo en la elaboración de la reglamentación correspondiente. Hasta el año de 1932, encontramos el periodo de consolidación del *Servicio Civil* norteamericano, sobresaliendo el establecimiento de las bases para la administración pública moderna, racionalizando el reclutamiento y la gestión de personal.

Desde 1935, se propuso la formación de funcionarios *generalistas* de alto nivel, de carrera y con la posibilidad de movilidad entre los servicios similares. Después de la Segunda Guerra Mundial comenzó el debate sobre *quiénes* y *qué* eran los funcionarios públicos de carrera. La primera y la segunda *Comisión Hoover*, por su parte, emitieron recomendaciones de las cuales algunas se convirtieron en leyes y reglamentos. Sin embargo, el Congreso se resistió a la creación de un cuerpo de *generalistas*, a causa por la antipatía histórica contra el concepto de elite de servidores públicos.

En la década de los setenta el *Servicio Civil* estadounidense presentaba algunos defectos, entre ellos podemos mencionar los siguientes: inadecuada provisión de cargos políticos, carencia de neutralidad política de personal de carrera y la confusión de las funciones de la Comisión del Servicio Civil. En 1978, el presidente Carter promovió una profunda reforma de la estructura institucional y su régimen estatutario y, en este marco, se aprobó la creación del *Servicio Ejecutivo Superior*, como un programa de carrera para ejecutivos superiores constituido por un cuerpo de administradores generalistas, cuya cualidad singular era su capacidad de desempeño, en donde se engloba a los puestos con funciones directivas en el ámbito federal.

Las reformas de Carter buscaban fomentar:

- La función pública debe reflejar la voluntad del pueblo.
- Selección y promoción imparcial de los empleados de gobierno.
- El estatuto personal debe facilitar la capacidad de los directivos.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- El gobierno debe convertirse en empresario modelo, reclutando para ello a las personas más capacitadas.

Los objetivos de Carter fueron los siguientes:

- Fortalecer los derechos de los funcionarios.
- Proporcionar incentivos y oportunidades a los funcionarios para mejorar la eficacia y la sensibilidad de la administración federal.
- Reducir los trámites administrativos del sistema de administración de personal.
- Promover la igualdad de acceso a los cargos.
- Mejorar las relaciones trabajo-dirección.

Finalmente, en 1993, Al Gore presentó un estudio sobre la situación de la administración pública, en donde señaló los principales problemas del gobierno como la pérdida de la misión y de la ética de servicio público, que se traducen en la pérdida de confianza del pueblo hacia su gobierno. Por lo anterior, se emitieron algunas recomendaciones como:

- Crear un sistema de contratación flexible y ágil.
- Fortalecer el Servicio de Altos Cargos para transformarlo en un elemento de cambio cultural dentro de la administración.
- Eliminar trámites excesivos.
- Buscar colaboración entre los trabajadores y directivos.
- Incentivar ceses voluntarios.
- Trabajar con una plantilla de recursos humanos única del gobierno.
- Diseñar sistemas integrados de personal y formación.
- Reducir la duplicación de centros de formación.
- Diseñar una estrategia de reinserción laboral.
- Crear un consejo para el desarrollo profesional del personal.

El reporte de Al Gore propició reformas al *Servicio Civil* norteamericano, fortaleciendo el papel de la Oficina de Dirección de Personal, así como la descentralización de los procedimientos de personal.

Situación actual

Se entiende por funcionario público en Norteamérica al representante fiduciario sometido al control de sus representados, el pueblo. Asimismo, sobresale la ausencia de un estatuto unitario de la función pública, que permita la unificación de criterios en materia de reclutamiento, remuneraciones, clasificación, jubilaciones, etc. Así como la ausencia de garantías en el cargo para el funcionario.

En general, el Servicio Profesional de Carrera Norteamericano, se caracteriza por:

- La Constitución norteamericana señala que los nombramientos discrecionales serán sometidos a la aprobación del Senado. Sin embargo, le otorga al Presidente una importante responsabilidad en cuestión de personal, a través de una amplia discrecionalidad sobre ello.
- El régimen federal vigente en materia de función pública se encuentra en numerosas leyes de servicio civil en los Estados y en algunos municipios.
- El procedimiento para cubrir vacantes se encuentra expresado en cada una de las Constituciones locales.
- El sistema de méritos es la forma común de ingresar al servicio público.
- La Oficina de Dirección de Personal, con independencia del ejecutivo, tiene atribuciones para el manejo de la función pública, como es la organización y gestión del reclutamiento, formación y perfeccionamiento de los funcionarios, los sistemas de remuneración, etc.
- La Junta de Protección del Sistema de Mérito, es una estructura institucional con funciones jurisdiccionales y de control, con la responsabilidad de atender los recursos interpuestos por los funcionarios sobre actos que les perjudiquen.
- El Servicio Ejecutivo Superior es un sistema de dirección de personal de los niveles superiores de la administración pública federal, sometida a la Oficina de Dirección de Personal, y tiene como objetivo evaluar el rendimiento profesional continuamente.
- Existen cuatro tipos de nombramiento en el Servicio Ejecutivo Superior:
 - Nombramiento de carrera.- Selección basada en calificaciones por mérito.
 - Nombramiento sin carrera.- no considera mérito ni requiere aprobación presidencial.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- Nombramiento por periodo limitado.- es una designación no renovable, hasta por un máximo de 3 años.
- Nombramiento limitado.- es una designación en caso de emergencia, no renovable hasta por un máximo de 18 meses.

- El Servicio Ejecutivo Superior pretende alcanzar un nivel óptimo de eficiencia, reclutar ejecutivos competentes, asegurar la continuidad del servicio, fomentar la neutralidad política, reforzar la legalidad y fomentar la colaboración entre los funcionarios de carrera y los de designación política.
- El estatuto de la Función Pública Federal establece, con relación al sistema de méritos y el desarrollo de la carrera del funcionario, que:
 - Los funcionarios serán reclutados con base en su competencia demostrada en los concursos y exámenes.
 - Se prohíbe la discriminación de candidatos por opiniones políticas, color, raza, religión, entre otros aspectos discriminatorios.
 - Trabajos iguales le corresponde sueldos iguales.
 - Los funcionarios deben actuar con criterios de integridad e interés general.
 - La administración facilitará cursos de formación de personal, y separará de sus cargos a aquellos funcionarios que no alcancen niveles mínimos.
 - El gobierno garantiza protección a los funcionarios contra acciones arbitrarias; asimismo defenderá contra represalias de superiores jerárquicos.
- La formación previa de los funcionarios públicos se encuentra conferida a las universidades, pues el país es pionero en el establecimiento de programas universitarios en estudios de administración pública.
- Existe una gran variedad de universidades e institutos de estudios sobre administración pública, los cuales gozan de gran prestigio.
- En Estados Unidos no existe una formación previa para el ingreso al servicio público, pero la gran variedad de ofertas de estudios, antes y en el puesto de funcionario, permite el funcionamiento de un sistema abierto, dinámico, descentralizado y complicado, que opera con eficiencia y produce los resultados propios de una potencia mundial.

2.2.5 El modelo británico

Gran Bretaña, lleva el nombre *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* y ocupa un territorio de 243,500 km², además cuenta con una población de 57.5 millones de habitantes. La capital se encuentra en Londres, Inglaterra. Gran Bretaña es un Estado enigmático lleno de costumbres y tradiciones heredados de sus antepasados. El *palacio de Buckingham*, ubicado en Londres, fue construido en 1705, y actualmente es la residencia oficial de la Reina Madre de Inglaterra y de la familia real.

En el ámbito del servicio público a lo largo de su historia reciente han desarrollado un sistema de *Servicio Civil*, que se entiende como un proceso histórico. Esteban Moctezuma¹⁵⁷ comenta que el origen del servicio civil tuvo lugar en varias reformas que datan de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Comenzó con la alternancia del Partido Laborista y Partido Conservador, en donde se pudieron apreciar algunos problemas del sistema tradicional, haciéndose necesario diferenciar las tareas administrativas de las políticas. El objetivo de las primeras reformas era establecer las bases para una administración pública neutral.

Omar Guerrero¹⁵⁸ comenta que, en los albores del siglo XIX, la administración pública británica estaba convertida en cuna del nepotismo y padrinazgo. Sin embargo, los esfuerzos por mejorar comenzaron en el año de 1810, cuando se impusieron los exámenes de ingreso al servicio público, incluso en 1835 la Tesorería estableció que la selección de su personal sería con base en la idoneidad de candidato.

Omar Guerrero y Esteban Moctezuma coinciden en apuntar que en 1855 el informe *Northcote y Trevelyan*, titulado *La organización del servicio civil permanente*, puso al descubierto las lacras del servicio público, principalmente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos heredados del siglo XVIII. Las propuestas se centraron en crear un cuerpo permanente de funcionarios

¹⁵⁷ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. FCE, México 1999. P. 123-140

¹⁵⁸ Guerrero, Omar. *Formación profesional dentro del servicio: Gran Bretaña*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 293-313

dependientes del Ministerio, responsables ante la Corona y el Parlamento, con las características de independencia, prestigio, aptitud y experiencia.

Para ello se creó la *Comisión del Servicio Civil*, quien sería la encargada de aplicar exámenes de admisión y establecer el sistema de promoción con base en el mérito:

- Selección reglamentada con requisitos previamente establecidos.
- Selección a través de pruebas de ingreso.
- Dos tipos de exámenes de ingreso: Uno para funcionarios y otro para personal operativo.

A partir de esta etapa, encontramos la génesis y el inicio del servicio civil en Gran Bretaña, por supuesto con algunas reformas posteriores. En 1920 el Comité Whitley propuso el establecimiento de *clases*: Asistentes de Secretaría, Oficiales, Ejecutiva y Administrativa. El servicio civil se consolidaba y mejoraba el control y el funcionamiento del sistema: otorgaba poderes a la Tesorería para regular la vida al servicio, establecía un Consejo Nacional para negociar con los sindicatos de los servidores públicos, formalizaba el código de conducta, integraba cuerpos generales y especiales en los Ministerios.

Hasta hace poco se formalizó la categoría de *Servicio Civil*, cuando la Comisión Tomlin identificó al servidor civil, como aquel trabajador que ocupa un puesto diferente a los cargos políticos y judiciales, cuyo sueldo se paga con fondos aprobados por el Parlamento, y se encuentran contratados en condición de civiles. El servicio civil se divide en dos ramas: interior y exterior, no cuenta con una norma única de regulación, sino su base legal se encuentra en varias disposiciones emitidas por el Parlamento y la Corona.

Asimismo, se divide en cuerpos de funcionarios, de los que existen dos tipos: generales y especialistas. Los primeros se encuentran extendidos en los Ministerios, y sus condiciones laborales y salariales dependen de la Tesorería; su reclutamiento se basa en conocimientos generales y ciertas cualidades personales. Los cuerpos de especialistas se ubican en un Ministerio, su condición laboral se somete a la aprobación de la Tesorería, y su ingreso depende de su preparación previa en un campo específico.

Los cuerpos generales se denominan:

- Clase Administrativa
- Clase Ejecutiva

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- Clase Auxiliar (oficinistas)
- Escala de Mecanógrafos
- Clase de Adjuntos
- Clase de Ordenanzas
- Clase de Servicio General de Limpieza

Por su parte la Clase Administrativa se integra por siete escalas:

- Secretarios Permanentes
- Secretarios Adjuntos
- Subsecretarios
- Secretarios Principales Asistentes
- Secretarios Asistentes
- Principales
- Asistentes Principales

La Clase Administrativa surgió como un elemento de apoyo para los gobiernos elegidos, para trabajar a su lado sin asumir posición de partido, sin comprometerse en tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad. Sin embargo, participaba activamente en la elaboración de políticas, leyes, respuestas oficiales, organizaba y conducía los asuntos de los Ministerios, así como también participaba en las negociaciones.

El ingreso a la carrera administrativa se realizaba por distintos niveles, grados y categorías, dependiendo de la titulación académica del candidato. Por ejemplo, el puesto de Asistente Escribiente requería certificado de educación general, y dos pruebas de ingreso; el puesto de Oficial escribiente requería también certificado de educación general pero aplicaba cinco pruebas para el ingreso. Por su parte, aquellos candidatos que tuviesen certificado universitario, podían aspirar a una carrera destacada. Normalmente los egresados de Universidades eran reclutados como Oficiales Ejecutivos.

El Servicio Civil británico era una carrera administrativa que no tenía un nivel obligatorio de ingreso, pues era posible ingresar a niveles diferentes. En el caso de promociones, no se solicitaba presentar exámenes, ni poseer títulos académicos, ya que se sustentaba en la aptitud del

candidato en ascenso, misma que se conocía por medio del informe que presentaba la Comisión del Ministerio correspondiente, en las calificaciones anuales que se presentaban.

En la década de los sesenta, las críticas al servicio civil se intensificaron, y como respuesta se creó una Comisión adjunta, con la misión de estudiar la función pública, dictaminar la estructura, reclutamiento, gestión y capacitación del personal del servicio civil, así como emitir sugerencias. La comisión se integró por 5 personas y estuvo presidida por Lord Fulton, quien presentó el conocido *informe fulton*. A raíz de ese informe, se creó el Departamento de Servicio Civil, con las funciones de seleccionar, formar y perfeccionar a los miembros del servicio, y las remuneraciones económicas.

También se formó el Colegio de Servicio Civil, con tareas de formación y perfeccionamiento. Otra consecuencia de este informe fue la unificación de la estructura jerárquica, suprimiendo las clases y creando grados, con el propósito de asegurar la implantación del sistema de ascenso por méritos.

Situación actual

En el Reino Unido se privilegia la formación basada en la experiencia dentro del servicio civil, donde predomina la idea de que el especialista es una persona con prejuicios y con una óptica sesgada sobre los asuntos, imprimiéndoles parcialidad. Al ser la administración un arte, se dice, entonces se aprende en la práctica.

Por esta razón se recluta al personal que tiene experiencia en otras actividades, pues de administración pública aprenderá en la práctica. Se busca de los candidatos destreza, agilidad mental, capacidad de análisis y de síntesis, facilidad de expresión oral y escrita, de buen trato, con gran capacidad de adaptación, precavido, con carácter, facilidad de mando, responsable, creativo, con sentido común, entre otras virtudes.

En este contexto, se busca que los candidatos cuenten previamente con formación para ejercer la acción, con elementos filosóficos más que teóricos. Las ciencias administrativas, como se enseñan en otros países para los candidatos para la función pública, se encuentran prácticamente olvidados en el servicio civil británico, pues gran parte de lo que en otros países se enseña en las aulas, aquí se aprende en la práctica.

Los rasgos generales del servicio civil británico se resumen en:

- Los órganos rectores y fiscalizadores de la función pública son: Parlamento, Consejo Privado, Gabinete, Tesorería, Departamentos, Unidad de Asesoría y Apoyo.
 - Parlamento: Interviene a través de la responsabilidad ministerial.
 - Consejo privado: Es un órgano auxiliar de la Corona, en materia de expedición de reglamentos.
 - Gabinete: Formado por los ministros de los Departamentos y aconsejan al primer ministro en su materia.
 - Tesorería: Se ocupa de la reglamentación presupuestaria.
 - Departamentos: Órganos subordinados al ministro.
 - Unidad de Asesoría y Apoyo: Unidad administrativa ubicada en el mando del Primer Ministro, con funciones de mejoramiento de la administración pública.
- Se otorga autoridad a las dependencias para el manejo de los recursos humanos, sujetándose a los lineamientos generales.
- El Código de Servicio Civil establece lineamientos aplicables a todas las dependencias, dejando los detalles a su discreción.
- El servicio civil se divide en: *Senior Civil Service* y Servicio Civil.
- *Senior Civil Service* agrupa a los siete niveles superiores y forman un grupo de elite. Tienen las siguientes características:
 - Cuentan con un catálogo central con nueve rangos de remuneración, y las dependencias cuentan con autonomía para colocarlos en los rangos establecidos.
 - Cuentan con un contrato personal y formal en donde se estipula los términos del empleo.
 - Cuentan con un sistema de evaluación común.
 - La Comisión del Servicio Civil (*Senior Civil Service*) es el organismo encargado de aprobar nombramientos de un servidor público, sin pasar por las pruebas correspondientes.
 - Escalafón de grados en el *Senior Civil Service*, son los mismos mencionados anteriormente en la clasificación de la Clase Administrativa.
- El segundo grupo de Servicio Civil comprende a los demás grados inferiores, y las dependencias cuentan con autonomía para reclutar, seleccionar, promover y manejar a sus recursos humanos.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- El reclutamiento del servicio civil en Gran Bretaña se basa en el principio de que es más costoso elegir a la persona equivocada, que gastar tiempo en buscarla.
- El proceso de reclutamiento actúa con los principios de igualdad y mérito.
- Los objetivos de los procesos de reclutamiento públicos son: contratar a la persona idónea, evitar sospechas y asegurar la imparcialidad política dentro del sistema.
- Los procesos de selección son: públicos con parámetros de igualdad, transparente, objetivos, flexibles y cuentan con evaluaciones adecuadas.
- La Comisión encargada de recibir las solicitudes de ingreso al *Senior Civil Service*, (de los siete niveles superiores) se divide en:
 - *The Administration Group Division*.- Responsable de reclutar candidatos para las áreas diplomáticas y de la inspección tributaria.
 - *The Science Division*.- Responsable de reclutar miembros de los servicios científicos, médicos, y análogos.
 - *The Technology Division*.- Responsable de reclutar ingenieros, arquitectos y análogos.
 - *The General Competitions Division*.- Responsable de reclutar miembros de áreas de humanidades y sociales.
- El proceso de selección para ingresar al servicio superior es:
 - Primera etapa: Evaluaciones para examinar el sentido común, a través de análisis de información y solución de problemas imaginarios.
 - Segunda etapa: Tres partes, primero con un expediente el candidato debe proponer una respuesta diplomática escrita. Después en una prueba oral en una mesa de trabajo debe proponer una solución. Finalmente una entrevista con los miembros del proceso de selección.
 - Tercera etapa: Entrevista con el *Consejo de Selección Final*, integrado por tres personas con quienes debe conversar de manera individual.
- En el sistema de servicio civil existen algunas excepciones, las cuales permiten flexibilidad cuando sea necesario, mencionaremos dos casos:
 - *Asignaciones de corto plazo*.- En el caso de un puesto a ocupar por menos de 12 meses, no es necesario el proceso de selección.
 - *Aptitudes específicas*.- Si se requieren aptitudes muy específicas que reducen considerablemente el universo de candidatos, y el puesto se ocupará por menos de 5 años, es posible omitir el proceso de selección.

- Para el caso de las promociones las comisiones de ascenso en los Departamentos son las encargadas, el proceso se sintetiza en:
 - Reporte anual del superior inmediato.
 - Examen de apreciación, con una entrevista con el jefe que realizó la evaluación anual.
 - Entrevistas con el candidato cada cuatro años, para conocer sus expectativas individuales.
- El proceso de formación es un proceso de educación continua exitoso, lo que requiere de tiempo de entrenamiento. El perfeccionamiento es la base del servicio civil.
- Adicionalmente, en cada Departamento existe un funcionario encargado de los programas de adiestramiento, y se encarga además de: iniciación de los funcionarios, enseñanza tutorial, rotación de cargos, conferencias, cursos, bibliotecas y publicaciones.
- En lugar de una escuela profesional del servicio público, se optó por la educación general y se utilizan planteles privados como el: Colegio de Personal Administrativo.
- Existe el Colegio de Servicio Civil, un colegio con la tarea de:
 - Enseñar técnicas de administración y dirección.
 - Perfeccionar a los altos funcionarios en servicio.
 - Investigar en el área de la ciencia administrativa.
- Entonces el Colegio de Servicio Civil, de gran prestigio, con el manejo de información útil no forma, sino capacita para el servicio, pues sus cursos son extremadamente cortos.
- Finalmente, la formación de los servidores públicos se percibe en la actualidad como un elemento fundamental de la modernización y el desarrollo de la administración pública. Por ello, se están realizando las reformas necesarias para su incorporación.

2.2.6 Experiencias latinoamericanas

Los países de América Latina, en su mayoría, viven con la presión de la deuda externa, largas crisis económicas, políticas y sociales, debilitando considerablemente sus administraciones públicas. El desarrollo de las naciones ha dependido básicamente de la capacidad de sus funcionarios para superar los momentos de crisis. En general los sistemas de reclutamiento, selección y promoción en las administraciones latinoamericanas se encuentran ausentes y, algunos casos, confusos o incompletos.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

No se observa un trabajo de coordinación y sistematización que permita el desarrollo de cada uno de los países y, en consecuencia, el crecimiento de la región. En el siglo XIX la formación profesional de los servidores públicos, se encontraba a cargo de las universidades, pero a partir de la segunda mitad del siglo XX, comenzaron a crearse escuelas especializadas en la formación para la función pública.

En América Latina la evolución del servicio público profesional ha sido relativamente reciente, pues no encontramos las grandes reformas del siglo XVIII y XIX como hemos visto en el caso de países Europeos; sin embargo, encontramos esfuerzos valiosos de los cuales daremos cuenta enseguida.

Argentina

Omar Guerrero¹⁵⁹ comenta que Argentina es uno de los mejores ejemplos de los esfuerzos por profesionalizar el servicio público. Desde 1957 la estabilidad de los servidores públicos fue garantizada constitucionalmente; sin embargo, desde ese año los gobiernos han dictado leyes de *prescindibilidad* de los servidores públicos, con el objetivo de realizar ceses discrecionales.

Desde aquella época se realizaron varios intentos para llevar a cabo la reforma administrativa, pero la falta de compromisos de los líderes políticos y la organización de los servidores civiles en la *Unión de Personal Civil de la Nación*, observa Esteban Moctezuma¹⁶⁰, han impedido un avance mayor.

En 1966 comenzó la etapa de reducción de servidores públicos, desechar protegidos políticos e incrementar la eficiencia, a través de modernos métodos como la *reingeniería de procesos*. Este intento llevó a despedir trabajadores por razones personales, pasando por encima de los objetivos de modernización. Hasta la década de los ochentas, con el gobierno democrático, se comenzaron a observar acciones para mejorar la función pública.

Primero se creó la Secretaría de la Profesión Administrativa, y el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, en el INAP. El Programa de Formación de los Administradores Públicos se impulsó a partir de 1985, con dos objetivos muy claros: a) organizar un sistema de

¹⁵⁹ Guerrero, Omar. *La escuela profesional del servicio público en Argentina*. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 237-253

¹⁶⁰ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. FCE, México 1999. P. 69-78

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

selección y formación de los funcionarios de nivel superior a corto plazo, y b) transformar los valores, actitudes y prácticas del servicio público a largo plazo.

En 1986 se implementó un programa de rescate a la carrera administrativa con el propósito de incrementar la profesionalización del servicio público, innovar y crear nuevas oportunidades para los funcionarios. Asimismo, se establecieron procedimientos para asegurar la objetividad, igualdad y la transparencia en el ingreso público.

El diagnóstico de la función pública establecía lo siguiente: en el periodo de 1940-1980 la tasa de rotación de los ministros era grande; no existía continuidad en los programas y contribuye a diluir la responsabilidad; falta de organización; la selección e incorporación de personal prácticamente no existía; las promociones y los ascensos respondían a criterios clientelistas, por encima del mérito, vocación y formación profesional. Las compensaciones especiales no tenían control y no existían mecanismos de evaluación.

En 1990 el Programa de Modernización Administrativa propuso lo siguiente:

- Reducir oficinas y congelar contrataciones.
- El Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa era el responsable de formular y aplicar la reestructuración de la administración pública.
- Se crearon nuevas estructuras orgánicas homogéneas para toda la administración pública.

La reforma del servicio público siguió tres grandes líneas: a) reducción de empleo, b) creación de un sistema general de administración de recursos humanos (Sistema Nacional de Profesión Administrativa) y c) el establecimiento del programa de formación y capacitación de funcionarios públicos.

La solución a estos problemas fue la reestructuración del escalafón, estableciendo una sola forma de ingreso, pruebas de selección, requisitos de ingreso, requisitos de permanencia y adecuados incentivos al desempeño. El sistema de remuneraciones se centralizó, e incluye suplementos, bonificaciones, y adicionales. Asimismo, se creó el cuerpo de función pública superior: el *Cuerpo de los Administradores Gubernamentales*.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

El programa de formación y capacitación de funcionarios públicos se encargó de la formación de recursos humanos que aspiraran a ser administradores públicos e ingresar al servicio de carrera. Para 1993 la única manera de ingresar al servicio público era ingresar al curso de formación impartido por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El *Estatuto Para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales* y el *Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, regulan la carrera en la administración pública. La carrera tiene un escalafón de tres clases A, B y C con tres grados del 1 al 3, de tal manera que los nuevos funcionarios se incorporan a la clase C grado 1.

Para ingresar a la carrera es necesario aprobar un estricto proceso de formación, y todos ingresan en el menor grado de jerarquía. El proceso se compone de varios exámenes: el primero de resolución problemas, cultura general, realidad mundial y comprensión de textos; el segundo es la solución de un caso a través de un informe de asesoramiento y otro que explique la racionalidad de la solución propuesta; el tercero se compone de entrevistas, primero con un psicólogo y con un equipo de selección después.

Una vez aceptados comienza la etapa de estudios con duración de dos años, con un salario que les asigna el INAP. El proceso es realizado por el Sistema de Capacitación, a través de una *Comisión Permanente de Carrera*, que actúa también como organismo asesor en la administración de recursos humanos, en relaciones laborales e institucionales. La *Comisión Permanente de Carrera* se integra por representantes de la administración y de los sindicatos.

Existe, además, el Comité Asesor de Políticas de Capacitación, con representantes de la Presidencia de la Nación, de la Secretaría de la Función Pública y del INAP. La Secretaría de la Función Pública es la encargada de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño, que se realiza de manera anual con el siguiente procedimiento:

- Evaluador y evaluado acuerdan el plan de gestión anual, objetivos y actividades.
- A los seis meses se presenta el informe del avance y el informe de evaluación respectivamente.
- A término del año se presentan los informes de gestión y de evaluación.
- La instancia evaluadora emite la calificación global de gestión.

Los aspectos esenciales de la promoción son la evaluación del desempeño, la capacitación y la antigüedad.

Colombia

Durante la segunda mitad del siglo XX se realizaron algunos esfuerzos por profesionalizar a los funcionarios públicos colombianos, implementando un servicio civil con el propósito de mejorar los servicios públicos y ofrecer estabilidad con base en el mérito. Los colombianos tomaron como referencia al modelo francés, incluyendo los controles centralizados. Esteban Moctezuma¹⁶¹ comenta que la *Comisión Nacional de Servicio Civil* es el área responsable de vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de recursos humanos.

Sin embargo, el sistema de profesionalización no ha tenido éxito, como lo demuestran los recientes intentos de reformarlo y mejorarlo. Existen resistencias como la corrupción y la amplia discrecionalidad que se otorga a los ministerios. La Comisión ha intentado acotar esa discrecionalidad en los procesos de reclutamiento y selección. La ley colombiana incluye a todos los empleados del Estado que prestan servicios en las dependencias federales, departamentales y municipales, así como en las dependencias descentralizadas.

Existen siete niveles de recursos humanos gubernamentales:

1. Directivo: Ministros y viceministros
2. Asesor: Personal de apoyo de ministros y viceministros
3. Ejecutivo: Directores generales y jefes de división
4. Técnico: Jefes de sección y coordinadores de grupo
5. Profesional: Analistas
6. Administrativo
7. Auxiliar

El servicio civil considera a los niveles desde el puesto de *Auxiliar* hasta el puesto de *técnico*, incluso en ocasiones hasta el puesto de *Ejecutivo*, pues no existe un criterio definido. Por su parte, la *Comisión Nacional de Servicio Civil* se integra por:

- El titular del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien la preside.
- Director de la Escuela Superior de Administración Pública.
- Dos representantes empleados del Estado.

¹⁶¹ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. Op cit. P. 78-90

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- Un representante de la Federación de Municipios.
- Un representante de la Confederación de Gobernadores.
- Un miembro designado por el presidente de la república.

Entonces, Omar Guerrero¹⁶² comenta que el Departamento Administrativo del Servicio Civil tiene a su cargo la carrera administrativa, y le corresponde formular directrices, planes y programas administrativos, administrar la carrera administrativa, formular y coordinar los planes de capacitación para servidores públicos, y asesorar a los organismos nacionales de la rama ejecutiva en la formulación en la formulación y establecimiento de la carrera.

La Escuela Superior de Administración Pública es una institución *sui generis*, pues presta asesoría, consultoría e información sobre normatividad y aplicación de técnicas administrativas en el sector público nacional, en los distintos niveles de gobierno. Tiene el doble carácter de ser un centro universitario de enseñanza y una escuela profesional del Gobierno, para la formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos.

Colombia, en suma, cuenta con una universidad de Estado, con valiosos programas de enseñanza y formación en Administración Pública, que comprenden carreras cortas, pre-gradados y post-gradados. Su combinación de formación de funcionarios, labores de consultaría, asistencia técnica, divulgación de conocimientos y enseñanza a distancia, la convierten en una de las instituciones de formación más importantes de la región.

Chile

Esteban Moctezuma y Andrés Roemer¹⁶³ comentan que en el caso chileno, encontramos prácticas comunes con otros países latinoamericanos, en relación con el manejo de servicio civil. El *Nuevo Estatuto Administrativo*, emitido en 1989, excluye a los mandos superiores de la administración pública del servicio civil, pues el alcance de la Ley chilena engloba a los puestos bajos hasta el puesto de *Jefe de Departamento*, y desde este puesto hasta el puesto de ministro son denominados de Confianza, de manera similar a nuestro país.

¹⁶² Guerrero, Omar. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 275-278

¹⁶³ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Op cit.* P. 63-68

Los puestos menores, en Chile, que se ubican en el servicio civil, son equivalentes a los trabajadores de base en México, con la distinción que no están sindicalizados, ya que la Ley se los prohíbe y solamente se encuentran afiliados a la *Asociación Nacional de Empleados Fiscales*. No existen motivaciones para mejorar el desempeño, pues la normatividad es escasa o ineficiente. El sistema de servicio civil otorga libertades a los centros de trabajo en el manejo de recursos humanos, pues sólo existe una Ley que establece lineamientos para el ingreso, promoción y separación al servicio público, con la posibilidad de que se realicen modificaciones que consideren pertinentes.

El Ministerio de Hacienda es el área encargada de controlar y administrar al servicio civil, debido a que cada área se encarga de establecer sus tabuladores, catálogos, jerarquías y cantidad de trabajadores que requiere para operar. La *Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública*, es un intento Institucional para evaluar el desempeño de las dependencias y se integra por representantes de los ministerios de Hacienda, del Interior y de la Presidencia; además, entre otras funciones, supervisa el cumplimiento de las leyes del servicio civil.

El ingreso al servicio civil es por concurso en donde se consideran la formación profesional y la experiencia, y la decisión final la toma el comité de selección. El ingreso para los funcionarios y el personal contratado por honorarios son responsabilidad de los titulares de las dependencias, y pueden ser removidos por medio de una petición de la autoridad que le otorgó el nombramiento.

Bolivia

El caso boliviano es ilustrador de un esfuerzo por mejorar la debilidad de los funcionarios públicos, mostrada en al década de los ochentas en la hiperinflación de 1985. Esteban Moctezuma¹⁶⁴ comenta que a mediados de 1988 se diseñó una estrategia para reclutar servidores públicos de mandos medios y superiores, para incorporarlos en las diferentes entidades. En 1992 se creó el Programa de Servicio Civil con el propósito de fortalecer a los mandos superiores. El proceso buscaba fortalecer la administración pública central y unificar criterios de sueldos y salarios.

¹⁶⁴ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. Op cit. P. 91-105

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

El gobierno se propuso, en un plazo de 10 años, transitar a un nuevo servicio civil, con los siguientes objetivos:

- Reducir el número de empleados.
- Incorporar personal de nuevo ingreso.
- Obtener fondos adicionales para financiarlo.

Tras algunas adecuaciones presupuestales y la decisión de que sólo se concentraría en algunas dependencias, se estableció el marco legal correspondiente: a) las entidades podrían recibir servidores seleccionados con altas calificaciones y bien renumerados; b) los compromisos a cumplir de las entidades y c) los objetivos de las dependencias y los trabajadores.

El Sistema de Administración de Personal cuenta entonces con tres niveles de organización:

- *Normativo y consultivo*: Sistema de Administración de Personal
- *Ejecutivo*: autoridad de las entidades
- *Operativo*: Unidades de administración de personal

La *Dirección de la Función Pública* es una unidad institucional especializada del Sistema de Administración de Personal, que depende del Ministerio de Hacienda, con las siguientes atribuciones:

- Implementar el Programa de Servicio Civil.
- Dar seguimiento al Sistema de Administración de Personal.
- Normar y regular la capacitación de los servidores públicos.
- Promover la investigación de la administración de personal.
- Otorgar asistencia técnica.

El proceso de ampliación del sistema a toda la administración pública ha sido lento, principalmente por problemas de presupuesto. Finalmente, es importante comentar que se cuenta con la normatividad correspondiente y los programas, sólo falta su aplicación.

Perú

La carrera administrativa peruana, al igual que la Argentina, tiene categoría de Constitucional pues se cuenta con un capítulo especial para la función pública, donde se establecen los derechos de huelga y sindicalización. Se encuentran excluidos los funcionarios con cargos políticos y de confianza, así como los trabajadores de empresas del Estado o sociedades de economía mixta.

Los antecedentes de la normatividad son remotos pues los encontramos desde la: Ley de Cesantía y Jubilación de 1850, Estatuto y Escalafón de Servicio Civil de 1950, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones de 1984.

En la última normatividad se estableció, observa Omar Guerrero¹⁶⁵, que la carrera administrativa tiene como base la capacidad y la idoneidad, buscando la dignificación y la moralización de los servidores públicos, debido a que en la Constitución peruana se marca que la función pública y la carrera administrativa se constituyeron al servicio de la nación. Por lo anterior, la carrera administrativa constituye un espacio de participación de los ciudadanos donde pueden ejercer el derecho y el deber de servir a la nación.

Otro aspecto relevante es que en la Constitución peruana se dispone la creación de un sistema único que homologa las percepciones, bonificaciones y pensiones de los servidores públicos, además se establece que el salario más alto es del Presidente de la República, seguido por los Senadores, Diputados, Ministros de Estado, Magistrados de la Suprema Corte.

En la Ley de Bases de la Carrera Administrativa se define a la carrera administrativa como “el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la administración pública”. El objetivo es incorporar personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover la realización personal dentro del servicio. La carrera administrativa peruana tiene como base para el ingreso y la promoción las calificaciones y el mérito.

¹⁶⁵ Guerrero, Omar. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 261-267

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en Perú es un organismo descentralizado que depende del Presidente del Consejo de Ministros, con la tarea de racionalizar y desarrollar a la administración pública. Asimismo, promueve, planea, coordina y dirige el desarrollo de personal en la función pública. El INAP orienta el mejoramiento de la productividad de servicios públicos y promueve la participación de los ciudadanos en los programas de modernización administrativa.

La labor del INAP es amplia pues además participa en:

- La formulación de políticas de la carrera administrativa, remuneraciones, pensiones y responsabilidades.
- La simplificación y desregulación administrativa.
- El diseño, desarrollo y gestión de las entidades estatales.
- Las adquisiciones y asignaciones de bienes materiales.
- La descentralización administrativa.
- Los lineamientos sobre creación y asignación de empleos.
- En la promoción e implantación de programas de formación de funcionarios gubernamentales.
- En la organización y administración del Registro Nacional de Funcionarios y Servidores Públicos.
- En la formulación de la política del desarrollo integral de la administración pública.
- Administrar la Escuela Superior de Administración Pública, que tiene la función de preparar la alta función pública, y tiene la facultad de proponer la incorporación de funcionarios en la administración pública.

2.3 El servicio público profesional en México

El progreso del servicio público profesional en México ha sido lento, pero con avances importantes.

En nuestro país el servicio público se compone de funcionarios públicos que provienen de diversas propuestas y con distintos fines y propósitos. Como lo hemos comentado, no existe una carrera administrativa integral en la administración pública, tan sólo existe la formación de algunos funcionarios en algunas dependencias específicas. La gran mayoría son funcionarios públicos designados por sus relaciones políticas o por su cercanía con los grupos que se encuentran en el poder.

Al revisar nuestra historia podemos encontrar las razones y los orígenes de nuestro presente; de la misma manera podemos descubrir fugaces esfuerzos por impulsar la carrera administrativa en nuestro país. Algunos grupos políticos se han opuesto a las reformas por temor a perder privilegios, pues la siguiente frase célebre de la administración pública lo muestra: *Vivir fuera del presupuesto es vivir en el error.*

En consecuencia, a través de nuestra historia administrativa es posible ubicar etapas precisas que caracterizan el pasado incierto y débil.

Por otra parte, la carencia de funcionarios públicos profesionales dentro de la administración pública mexicana, desde su origen, denota la complejidad en si misma que representa esta tarea, pues no se trata de reformas o la publicación de Leyes, normas o decretos; se trata de transformar la cultura administrativa, de impulsar una corriente que permita que lo más lógico y elemental para tener un servicio público profesional, es incorporando a los mejores en las tareas públicas.

Pero veamos primero en concepto de la Función Pública en nuestro país.

2.3.1 La función pública en México

¿Qué es la Función Pública? La función pública es el Estado en acción. El objeto del derecho administrativo es la administración pública, en todas sus manifestaciones, externas e internas, jurídicas y no jurídicas. El derecho administrativo mexicano señala que "lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar"¹⁶⁶.

En este sentido, si los fines del Estado son metas, propósitos o tendencias de carácter general, como es el bien común de la sociedad, el Estado actúa a través de competencias o atribuciones legales, éstas constituyen la forma de ejercicio de las funciones; es decir, la función legislativa tiene como objeto básico hacer la Ley, la función administrativa el acto administrativo y la función jurisdiccional la sentencia.

En este contexto, la función administrativa es la actividad que normalmente le corresponde al Poder Ejecutivo, y "se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control"¹⁶⁷. El organismo más importante del Poder Ejecutivo es la administración pública o el conjunto de entes personalizados, regidos por el Derecho administrativo.

En la administración pública, la función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones concretas, encaminadas a la satisfacción de necesidades de interés público, necesidades sociales o de colectivas. En este contexto, la función administrativa no es un servicio público, es una estructura de poder público. Entonces podemos entender a la *función pública* como un concepto de institución, el ejercicio de las funciones legislativas, judiciales y administrativas del Estado; en cambio, el *servicio público* es la materialización de la función pública, además de ser una parte de la función pública, es la realización de los servicios públicos.

¹⁶⁶ Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. Púrrua, México 1992. P. 23

¹⁶⁷ *Ibid.* P. 58-59

En este escenario, el servicio público es una actividad permanente y regular, directa o indirecta, de la administración pública con la intención de satisfacer necesidades colectivas de interés general, sin fines de lucro, sujeto a un régimen especial de derecho público. Las necesidades colectivas se dividen en dos tipos: el orden público y la utilidad pública. El primero supone mantener el orden indispensable para la convivencia social y el segundo aborda arreglos sociales para la comodidad de los ciudadanos. Entonces, la administración pública personifica el poder del Estado.

En México el servicio público conforme a nuestra legislación puede ser directo, a través de la administración pública centralizada, o indirecto a través de la administración pública descentralizada y las empresas de participación estatal y los particulares a través del régimen de concesión. La Ley es la fuente más importante del derecho administrativo, la Constitución y las leyes ordinarias son la base de los asuntos administrativos. En este sentido los funcionarios se encuentran obligados a ejercer el servicio público de acuerdo con los mandamientos de la Ley, porque la ley circunscribe en forma estricta la actuación de los funcionarios, para que se limite a esos términos.

Andrés Serra Rojas¹⁶⁸ comenta que la función pública es el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, pues la actividad estatal requiere de personal administrativo, ya que la administración pública se compone esencialmente de hombres. La suprema Corte reconoció la función pública en 1959:

“Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio”¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Ibid, P. 359-376

¹⁶⁹ Ibid. P. 360

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Las personas físicas, los funcionarios dotados de razón, voluntad y sensibilidad son los encargados de manejar, a través de cargos públicos, las instituciones públicas. Los funcionarios que se encuentran en la cima de la administración pública actúan por delegación del Estado en las relaciones externas de la administración con los administrados, expresando su voluntad. Los funcionarios públicos son aquellos que por disposición inmediata o por elección popular, o nombramiento de autoridad competente, participan en el ejercicio de las funciones públicas, con poderes propios en donde actúan, con la facultad de decidir y ordenar.

En cambio los empleados públicos actúan exclusivamente en las relaciones internas de la administración, como meros ejecutores, sin facultades determinadas, o que se ejercen por delegación o reglamentariamente.

Los trabajadores al servicio del Estado o empleados públicos encuentran su protección jurídica en el apartado B, del artículo 123 constitucional. En cuanto a su denominación jurídica, la tendencia es llamarlos *trabajadores*, tanto en dicho artículo constitucional, como en la Ley del ISSSTE y en la Ley federal de trabajadores del Estado.

Por otra parte, los funcionarios y los empleados públicos del Estado se encuentran sometidos a diversos regímenes jurídicos, de acuerdo a la Institución en donde se encuentren laborando, pues existen diversos tipos de trabajadores y de regímenes, a saber:

Por el régimen jurídico al que se encuentran sometidos:

- a) Trabajadores al servicio del Estado sometidos al apartado B del artículo 123 constitucional, y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Es personal de la administración pública centralizada, desconcentrada y algunas entidades descentralizadas.
- b) Trabajadores al servicio del Estado sometidos al apartado A del artículo 123 constitucional, y la Ley Federal del Trabajo. Es personal de la administración pública descentralizada.
- c) Trabajadores al servicio del Estado sometidos a la Ley Federal del Trabajo. Es personal de la administración pública de empresas de participación estatal.
- d) Trabajadores al servicio del Estado que laboran en sociedades nacionales de crédito, se rigen por el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XIII bis.
- e) Trabajadores al servicio del Estado sometidos a un régimen especial jurídico, como es el personal militar, marinos, miembros del servicio exterior, entre otros.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Por su naturaleza jurídica:

- A) **Trabajadores de confianza:** el artículo 5º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, señala que el personal de confianza es:
- I. 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.
 - II. En el poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro de régimen del Apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:
 - o 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 en el ámbito de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
 - o Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente en el ámbito de las jefaturas y sub-jefaturas cuando estén considerados dentro del 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.
 - o Manejo de fondos y valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
 - o Auditoría: En el ámbito de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Controlarías o de las Áreas de Auditoría.
 - o Control directo de las 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 ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
 - o En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes y valores y su destino a la baja en inventarios.
 - o Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- o Asesoría y consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.
- o Los Secretarios particulares de Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o su equivalente en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- o Los agentes del ministerio público Federal
- o Los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.

Asimismo, debe considerarse a las categorías que contenga el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública. Adicionalmente, la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

- III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados.- el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de Imprenta y Encuadernación, y el Director de la Biblioteca del Congreso.
 - IV. En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia de Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.
- B) Trabajadores de base.- El artículo 6º de la Ley Federal de Trabajadores la Servicio del Estado, establece que el personal de base se conforma por los no incluidos en la enumeración anterior y por ello son inamovibles, los de nuevo ingreso adquieren ese derecho después de seis meses de servicios, sin nota alguna desfavorable en el expediente personal.

Por su nombramiento:

Existen cuatro tipos: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Por su naturaleza presupuestal:

- a) Trabajadores al Servicio del Estado señalados en el presupuesto de egresos de la Federación.
- b) Trabajadores al Servicio del Estado denominados *supernumerarios*, contratados a cargo de partidas especiales, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieran.

Por su régimen contractual:

Existen dos tipos: trabajadores a lista de raya y trabajadores por contrato.

Conforme a lo anterior, el funcionario es una persona que trabaja de manera legal y normal, tanto en la gestión de los servicios públicos como en las demás actividades de la administración pública. El funcionario público es un agente investido de un empleo permanente comprendido en el cuadro de un servicio público, investido de empleo permanente, que cumple con los siguientes elementos:

- a) La Ley crea el puesto público, con su respectivo ámbito de competencia.
- b) El funcionario debe cumplir con los requisitos establecidos para ocupar el puesto.
- c) La designación debe ser emitida por alguna autoridad competente.

Ahora pasemos al análisis de la historia del servicio público en México.

2.3.2 Antecedentes del servicio público en México

El Estado Mexicano, los poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial, a lo largo de la historia han contribuido al desarrollo de la legislación y de las instituciones necesarias a efecto de procurar el desarrollo y el crecimiento de la nación mexicana.

En la etapa prehispánica, las culturas nativas contaban con organizaciones muy claras, en donde las personas grandes tenían autoridad sobre los demás, y las figuras de autoridad se respetaban por tradición. Posteriormente, en la etapa colonial durante 300 años fuimos objeto de explotación y manipulación.

Desde aquella época, comenzaron a crearse instituciones públicas, similares a las que existían en Europa en aquella época. La administración pública colonial se puede decir que era una extensión de la administración pública española, que poco a poco transitó hacia una administración pública independiente, en donde inevitablemente conservó los rasgos y las características del pasado reciente.

Como lo apuntamos en apartado 1.3.2, en la época colonial los nombramientos de los servidores públicos superiores se encontraban condicionados a la voluntad del Rey, pues los funcionarios estaban obligados a informar al monarca sobre la marcha de las actividades. En el siglo XVIII, las reformas políticas y administrativas centralizadoras, introducidas por la Casa de los Borbón, generaron transformaciones sustanciales en la administración pública de la Nueva España, implementando la institucionalización del servicio público y el sentido de deber hacia el Estado.

Omar Guerrero¹⁷⁰ observa que la génesis de la Carrera administrativa en nuestro país tiene sus raíces a mediados del siglo XVIII, en el año de 1756, con el establecimiento de la Secretaría de la Cámara del Virreinato de la Nueva España. Antes de esta fecha, la administración pública se componía de poco menos de un centenar de personas, dedicadas primordialmente a tareas de la hacienda pública y judiciales, al frente de las instituciones creadas por los españoles.

El Virrey no tenía relación orgánica con los demás funcionarios, no existía coordinación y trabajo de unidad, pues el desorden administrativo era consecuencia de la venta de plazas y la asignación discrecional de los cargos públicos. Como ya lo comentamos, las reformas borbónicas transformaron la administración pública, multiplicando el número de instituciones heredadas por la casa de los Habsburgo.

El desarrollo de la carrera administrativa en México tuvo su primera etapa en el periodo comprendido de 1756 hasta 1821, etapa en donde se combinó el crecimiento de la administración pública junto con su gradual profesionalización, que dio como resultado que para el año de la independencia, alrededor de 500 oficiales y escribientes se encontraban dentro de una carrera administrativa.

¹⁷⁰ Guerrero, Omar. *En El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 433-444

El proceso se basaba en el mérito y en la estabilidad y la mayoría de los servidores públicos se habían formado bajo el concepto institucional del servicio, y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novo hispana. El nivel más álgido de la carrera administrativa se ubica en el periodo de 1765 a 1805, cuando disminuyó el aumento de personal, a causa de la decadencia española.

El Virrey, en 1790, levantó un censo para conocer el número de trabajadores con los que contaba la administración pública, se buscó conocer los nombres, puestos, antigüedades, actitudes, aptitudes del funcionario. Con estos datos se pretendía impulsar la carrera administrativa, considerando la antigüedad, experiencia, talento y capacidad a través de la evaluación de los jefes inmediatos y los méritos. La carrera administrativa se estableció poco a poco en las dependencias públicas, en donde se combinó la estabilidad, el mérito, sueldo fijo y posibilidad de promoción con la discrecionalidad medida del Virrey, con la cual podía disponer de cambios, promociones e ingresos.

Las reformas borbónicas repercutieron en el establecimiento de la carrera administrativa en nuestro país, *sui generis* para nuestra historia, con grandes beneficios para la época correspondiente.

2.3.3 El servicio público en el México Independiente

La etapa del México independiente se vivió en desorden, sin orientación pues las instituciones fueron creadas para otros propósitos y fines. No se tiene experiencia, abundó la falta de preparación profesional y repercutió la falta de orientación nacional hacia un objetivo.

Como lo apuntamos en el apartado 1.3.3 el periodo denominado como México Independiente, es la etapa de nuestro país más crítica para la administración pública, pues la tarea que tenía enfrente era colosal y no contaba con la experiencia, la capacidad y los recursos humanos y materiales para consolidar el Estado mexicano, sus nuevas instituciones y la estabilidad económica, política y social.

La incipiente carrera administrativa del periodo colonial fue desarticulada por considerarse que atentaba en contra de la libertad del Estado Mexicano. Los enfrentamientos entre los liberales y los

conservadores, en lugar de unir dividían al incipiente Estado, hasta el periodo del Gral. Díaz, cuando comenzó la unificación real de la administración pública.

En un primer momento en el ámbito de la función pública, España dejó de nombrar a los gobernantes de México y de imponer leyes y reglamentos a los mexicanos. Entonces, para la administración pública inició la tarea de nombrar a sus servidores públicos, y elaborar las Leyes y reglamentos que regularan las relaciones entre el Estado y los gobernados; en otras palabras, la primera tarea fue establecer una organización política. Guillermo Haro¹⁷¹ observa que en realidad México no estaba preparado para la libertad política, cuando se produjo en 1821, pues los 300 años de la Colonia solo propició caos y confusión administrativa.

Por su parte, Omar Guerrero¹⁷² apunta que en el año de 1824, cuando se extinguió el último vestigio del régimen monárquico, comenzó el proceso de aniquilación de la incipiente carrera administrativa. En principio se estableció la libertad de nombramiento y remoción de servidores públicos como facultad del titular del Poder Ejecutivo. Se estableció, asimismo, que los nuevos nombramientos a los cargos públicos en los Estados, deberían primero solicitarse al gobierno federal. Debemos tener presente que en aquella época los puestos y cargos públicos seguían con carácter de propiedad privada.

En 1829 comenzó el proceso de eliminación del régimen de propiedad privada de los cargos públicos, a través de la *cesantía*, que consistía en que los nuevos nombramientos no creaban garantías de estabilidad en los empleos. En 1833 se autorizó al Presidente de la República para remover a todos aquellos trabajadores públicos que no merecieran su confianza, aunque esta disposición fue derogada posteriormente, para 1838 era motivo de preocupación para muchos funcionarios públicos, principalmente para aquellos de alto nivel.

En 1837 la *cesantía* se había aplicado también para los trabajadores públicos que gozaban de estabilidad laboral, por detentar cargos en propiedad. Se establecieron reglas para pensionar a los trabajadores despedidos, con el propósito de no dejarlos en el abandono. Los más perjudicados fueron aquellos trabajadores despedidos que contaban con poco tiempo de antigüedad.

¹⁷¹ Haro Bélchez, Guillermo. *Op cit.* P. 38-46

¹⁷² Guerrero, Omar. *En El funcionario, el diplomático y el juez.* P. 444-451

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Para 1848 el proceso de extinción de la carrera administrativa continuaba con los ceses y las jubilaciones. Para aquella época el *favoritismo*, las *clientelas* y la *empleomanía* se había apoderado de las dependencias públicas, sin más requisito que contar con un *padrino*. No existía ningún mecanismo de selección o algún requisito que cumplir para ingresar a laborar al servicio público, pues se tenía la idea que para trabajar en las oficinas públicas no se necesitaba aprender absolutamente nada.

Es importante comentar que el derecho de propiedad sobre los cargos públicos, había actuado como un principio de estabilidad laboral y contribuía a que sus titulares actuaran en beneficio de la mayoría como muestra de agradecimiento; sin embargo, pronto sería eliminado ese resquicio que quedaba como prueba de la existencia de la carrera administrativa.

A mediados del siglo XIX había voces que denunciaban el desorden en los negocios de la administración pública, a causa de la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos empleados, entonces se propuso aplicar exámenes de conocimientos y actitudes a todos los empleados del gobierno, a fin de expulsar a los empleados ignorantes. Asimismo, se solicitó que se exigiera a los nuevos servidores públicos contar con buena caligrafía, saber contabilidad y dominar un idioma.

En 1852 se facultó al Presidente de la República para extinguir a las oficinas pública que estimara prescindibles, para reducir la planta laboral en beneficio de la economía. Para ese tiempo, los servidores públicos que tenían una plaza en propiedad, sólo podían ser *cesantes* si desaparecía la oficina en donde laboraban, razón por la que se procedió a desaparecer oficinas y puestos, para terminar con esa concesión. Adicionalmente, se dispuso que los nuevos cargos a partir de la fecha, tendrían el carácter de amovibles.

Otra importante disposición de ese año fue la remoción de empleos para aquellos que tuvieran dos o más empleos, para que sólo se quedaran con el que más les conviniera. El objetivo de estas medidas era doble: por un lado reducir los gastos por concepto de sueldos y segundo ingresar nuevos servidores públicos con méritos para ocupar el cargo. Pues al personal de nuevo ingreso al puesto de escribiente se le solicitaría saber leer y escribir con propiedad, dominar la gramática castellana, la aritmética y la geografía.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Por ejemplo a los oficiales de contabilidad se les requirió estar preparados en partida doble, el sistema de cuenta y razón. A los oficiales de correspondencia se les solicitaba contar con elementos de derecho constitucional y administrativo, así como de literatura.

Para el 31 de diciembre de 1855, en la Ley de Presupuestos se suprimieron los cargos en propiedad privada, transformándolos en comisiones revocables en cualquier momento. Con esta medida se terminó con la posibilidad de contar con estabilidad en el cargo, ascenso dentro de la escala, sueldos justos y pensión para viudas y huérfanos. Para Omar Guerrero el 31 de diciembre de 1855 se expidió el certificado de defunción de la incipiente carrera administrativa en México.

El proceso fue el siguiente: en los albores del México independiente se instrumentó la jubilación forzosa, luego se impuso la cesantía y finalmente se decretó la amovilidad. El resultado: en 30 años se suprimió la carrera administrativa, que consumió más de 70 años su construcción en el siglo XVIII, y que había probado y demostrado su utilidad y valor para el país.

Es importante resaltar que con la carrera administrativa existía una especie de código de conducta que hacía que los servidores públicos se acomodaran fácilmente en los negocios del gobierno, a las normas del trabajo, a la instrucción y capacitación continua; asimismo, se predisponía a guardar discreción de las labores dentro de la administración pública. Con la supresión de la carrera administrativa los empleados carecían de los conocimientos mínimos, tales como leer, escribir, de gramática, lógica, historia, etc.

Por su parte Guillermo Haro observa que con la Constitución de 1857 se redujeron las facultades del Ejecutivo, en materia de nombramientos de servidores públicos, con el propósito de evitar extremos como en el pasado reciente. La guerra de Reforma confirmó la ruina económica, política y social en la que se encontraba el país.

El presidente Benito Juárez hizo su mejor esfuerzo por atraer a los mejores hombres y mujeres a la función pública, incluso se promulgaron normatividades al respecto, con el propósito de fortalecer las facultades del ejecutivo e intentar la reforma administrativa. La reforma de Juárez fue el primer gran paso para la formación de un aparato administrativo congruente con las necesidades del país.

Un dato relevante es la formación de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, en 1875, la cual se considera el antecedente remoto de la actual FSTSE. (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado). Más adelante, en la dictadura del General Porfirio Díaz, la administración pública se invadió de familiares y amigos del General y de sus allegados.

Finalmente, podemos comentar que el siglo XIX para nuestro país se caracterizó por su inestabilidad administrativa, pero la experiencia adquirida durante este periodo, fue sustancial para la formación de la República Mexicana del siglo XX.

2.3.4 El servicio público en el México posrevolucionario

La revolución mexicana puso en evidencia la falta de atención a los sectores menos favorecidos, los campesinos. Las banderas revolucionarias señalaban *tierra y libertad*. A partir de la Constitución de 1917 se establecieron las bases del Estado Mexicano moderno y de la administración pública, que intentaba responder a las demandas sociales a través de una gran cantidad de estructuras burocráticas, que para la década de los ochenta se trataba de una estructura enorme, compleja, corrupta y sin control.

El periodo posrevolucionario, como lo señalamos en apartado 1.3.4, se caracterizó por el fortalecimiento del titular del Poder Ejecutivo y la construcción de una administración pública de grandes dimensiones y la consecuente centralización del poder. Este periodo estaba llamado a consolidar las instituciones públicas, el fortalecimiento de los Poderes de la Unión y el establecimiento de la democracia. Sin embargo, en materia administrativa encontramos avances menores, en comparación con los requerimientos de la nación.

En el siglo XX encontramos el Servicio Civil de carrera, con posibilidades reales de implementación, pero por distintas razones frustrada hasta nuestros días.

Primero comentaremos que la *Carrera de Perito Empleado de la Administración Pública*, desde el año de 1905 se comenzó a impartir en la entonces Escuela de Comercio y Administración, así como la profesión de Aspirante a la Carrera Consular, todo ello por el auspicio de Justo Sierra, entonces Secretario de Instrucción Pública. Omar Guerrero¹⁷³ comenta que la carrera de *Perito*

¹⁷³ Guerrero, Omar. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 468-470

Empleado se cursaba en tres años, pero tenía más demanda en materias sueltas, entonces la Escuela servía más para capacitar que para formar servidores públicos.

Con el paso del tiempo, la inexistencia de un reclutamiento sistemático terminó con los objetivos de la carrera, y el objetivo de crear una institución educativa que formará profesionales del servicio público en las especialidades hacendarias y del servicio exterior, no prosperó.

Omar Guerrero¹⁷⁴ apunta que los gobiernos revolucionarios se caracterizaron por la tendencia a la profesionalización de los servidores públicos, en tres vertientes: a) impulso del servicio civil por parte de gobierno y los trabajadores, b) los programas de formación de los servidores públicos dentro de las universidades, y c) la consolidación del servicio exterior, como el aspecto más progresivo del servicio civil. Entre 1924 y 1934 se dieron pasos importantes a favor del desarrollo de la carrera administrativa, especialmente en la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría.

Guillermo Haro¹⁷⁵, por su parte, apunta que en la Constitución mexicana de 1917, en el artículo 123, se regularon las relaciones laborales de los trabajadores, excluyendo a los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo, en el año de 1922 se creó la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) encabezada por el Presidente de la República, Álvaro Obregón, como resultado de las solicitudes de un grupo de trabajadores al servicio del Estado.

Omar Guerrero y Guillermo Haro coinciden en señalar que en 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, como un sistema de seguridad social, y se establecieron los requisitos de admisión, escalafón y separación para empleados del Departamento de Contraloría, para obtener garantías de estabilidad y como base de la carrera administrativa, a través de la Ley Orgánica de la Contraloría y el reglamento de Exámenes.

El reestablecimiento de la carrera administrativa en la Contraloría se dio precisamente en esa Dependencia, recién creada en 1917, en donde encontró la mejor disposición para adecuarse a los requisitos establecidos por la incipiente carrera, como el examen de ingreso, la promoción por méritos, el escalafón; que propiciaban estabilidad laboral, la reducción de personal y la eficiencia.

¹⁷⁴ Ibid. P. 452-462

¹⁷⁵ Haro Bélchez, Guillermo. Op cit. P. 38-59

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Para 1920 ya habían desaparecido las profesiones de *Perito Empleado* y de *Aspirante a la Carrera Consular*, pero la Escuela Superior de Administración Pública la cual dependía de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se constituyó en ese año con el objeto de formar profesionales de la administración pública en el ramo financiero.

En 1925 sus promotores solicitaron la incorporación de la Escuela a la UNAM y a partir de ese año, dependió académicamente de la UNAM y económicamente del Departamento de Contraloría, con el propósito de modernizar a la administración pública, pues en aquel año se vislumbraba como inminente la consolidación de la carrera administrativa en toda la administración pública.

Con la escuela en funciones creció la demanda de funcionarios en activo que solicitaban su inscripción para mejorar laboralmente; sin embargo, para el año de 1929 en la nueva Ley Orgánica de la futura UNAM se decretó la fusión de la Escuela de Contaduría y Administración y la Escuela Superior de Administración Pública, para formar la Facultad de Contaduría y Administración, terminando con la formación y preparación de servidores públicos.

Por otra parte, en el Estado de San Luis Potosí se promulgó en 1923, la Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí, la cual comprendía a todos los servidores públicos del Estado, excepto el Secretario General de Gobierno, el Oficial Mayor, los secretarios particulares, los secretarios del Tribunal, los gerentes y secretarios de los municipios, así como los encargados de comisiones especiales. En general se trató de una experiencia bastante completa, con exámenes de conocimientos, estabilidad en el puesto, protección contra actos arbitrarios, como ceses, ideologías, etc.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo promulgada en el año de 1931 excluyó de su aplicación a los empleados y funcionarios públicos, pues estableció en el artículo 2º, que "las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regirán por leyes del servicio civil que se expidan". Sin embargo no se expidieron dichas leyes, solo hubo un acuerdo presidencia en el año de 1934, con severas limitaciones que sólo tuvo vigencia en ese año.

En abril de 1934 el Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, expidió un acuerdo presidencial para el establecimiento del servicio civil, que otorgaba estabilidad laboral, salvo que por causa grave ameritaba su separación del cargo. El decreto respondió a las demandas de los

ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

servidores públicos, por obtener la estabilidad y la permanencia en el cargo, sin embargo se excluyó de a los servidores públicos de primer, segundo y tercer nivel, lo que redujo la posibilidad de una carrera administrativa amplia. En este decreto se hizo la primera distinción entre los trabajadores de base y los de confianza, en donde se otorgó amplia protección al personal de base.

El 5 de diciembre 1938 se promulgó el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, en donde se definió el régimen laboral que sujeta a los empleados públicos. Sin embargo, este *Estatuto* exigía a los empleados públicos afinidad ideológica con el régimen político. A pesar de sus limitaciones podemos decir que se trató de un avance sustancial en materia de *Servicio Civil*, pues diferenció al personal de base y de confianza, estableció los derechos de asociación y de huelga para el personal de base, situación que propició la formación de Sindicatos.

Asimismo, surgió el Tribunal de Conciliación y Arbitraje con la función de dirimir conflictos entre los empleados públicos y el Estado. El *Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado*, fue la primera norma unificada y sistematizada, que ubicó la distinción entre el personal de base y el de confianza.

La revisión del nuevo *Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado* se convirtió en un tema político, debido a la fuerza de la organización de la burocracia mexicana, solicitando la elevación de rango constitucional sus peticiones, al igual que el apartado A del artículo 123 de la nuestra Constitución política. Los reclamos llevaron al Congreso de la Unión a realizar reformas al *Estatuto* en 1941 y en 1947. En este último año la Ley en materia de seguridad social se amplió, en comparación con la situación que había prevalecido anteriormente.

Por otra parte, en el año de 1943 se creó la Comisión Intersecretarial, del gobierno federal, para elaborar y llevar a cabo el *Plan Coordinado de Mejoramiento de la Organización Pública*, en donde se proponía suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, así como dar agilidad a los trámites y maximizar el aprovechamiento de los recursos públicos. En 1956 inició sus actividades el Instituto de Administración Pública Mexicana, (posteriormente se convertiría en Instituto Nacional de Administración Pública, INAP) con el objetivo de contribuir a reforzar el derecho público, la legalidad de la acción gubernamental y el respeto de los derechos de los particulares.

El INAP surgió como una sociedad de estudio con la idea de formar a los futuros funcionarios del gobierno y a los cuadros técnicos de toda la administración pública mexicana. Asimismo, tenía el objetivo de impulsar el espíritu de servicio público y enseñar técnicas modernas para el ejercicio profesional de la administración pública.

María de Carmen Pardo comenta que "la enseñanza profesional de la administración pública vinculada con la ciencia política quedó incorporada por primera vez a los planes de estudio de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1958"¹⁷⁶. Esto como resultado de la necesidad de contar con personas especializadas para la función pública, que requería el gobierno de México por su crecimiento natural y la consecuente complejidad del aparato administrativo.

El establecimiento de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, desde el año de 1958, ha producido desde entonces varias modalidades de su enseñanza en las Universidades de nuestro país, pues podemos encontrar las más diversas combinaciones con otras disciplinas sociales, sin que exista un plan de estudios uniforme.

Posteriormente, en 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para otorgar servicios de seguridad social de los servidores públicos; el 5 de diciembre de 1960 se adicionó el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de México, elevando a rango Constitucional los derechos de los empleados públicos, estableciendo claramente la diferencia de los trabajadores del Estado con los trabajadores que no lo son, y a la vez estableciendo las bases para la carrera administrativa.

El 28 de diciembre de 1963 se promulgó la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, para reglamentar el apartado B del artículo 123 constitucional; asimismo con relación a los conflictos laborales se suprimieron las Juntas que había establecido el *Estatuto*, y se creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como la institución que se encargaría de dirimir las controversias del Estado y sus trabajadores.

¹⁷⁶ Pardo, María del Carmen. *La administración Pública en México: Su desarrollo como disciplina*. En *Antología de Teoría de la Administración Pública*. P. 54

La administración pública en las décadas de los sesentas y setentas creció considerablemente y se hicieron evidentes sus disfunciones, situación que reclamó más y mejores administradores públicos, siendo aquí donde encontramos la incorporación de los planes de estudio en las Universidades públicas y privadas. Asimismo, se comenzó a destacar la importancia de la administración de personal dentro de la administración pública, para contar con desempeños eficientes, honestos y leales

El ejecutivo federal, en 1965 creó la *Comisión de Administración Pública (CAP)* con la intención de realizar estudios sistemáticos de la realidad administrativa, elaborar diagnósticos y recomendaciones, situación que llevó al informe de 1967, con las siguientes observaciones de la administración pública y su personal:

- Carencia de una política general de personal.
- Falta de claridad en los objetivos de la carrera de los servidores públicos.
- Ausencia de mecanismo normativo que agrupe la dispersión de esfuerzos, incongruencia e incompatibilidad de los sistemas.
- Inadecuado análisis de puestos y catálogo de empleos, repercutiendo negativamente en el reclutamiento, la selección promoción, evaluación y capacitación en los centros de trabajo.
- Carencia de un tabulador de sueldos sobre bases técnicas, que asigne remuneraciones de acuerdo con las funciones y responsabilidades.
- Irregularidades en la política salarial del gobierno federal.
- Sistemas de escalafón deficientes.
- Heterogeneidad de criterios en las diversas Condiciones Generales de Trabajo.

Asimismo, se recomendó definir con claridad y modificar los objetivos del Servicio Civil de Carrera, para propiciar unidad en la actitud del gobierno frente a sus trabajadores. Las recomendaciones del CAP sirvieron de base para las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, elaboradas por la entonces Secretaría de la Presidencia.

Luis Echeverría, Presidente de México de 1970 a 1976, impulsó el cambio de actitudes en la administración pública, con la participación de los funcionarios públicos, promulgando diversos acuerdos presidenciales, que recuperaban los esfuerzos anteriores y procuraban contribuir con el mejoramiento de la administración pública. En 1971 se creó la Dirección General de Estudios

Administrativos, en sustitución del CAP, siguiendo con los trabajos iniciados por esa dependencia, destacando que los trabajadores contarán un marco normativo moderno y equitativo, considerando sus conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Asimismo, en 1972 se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal con el fin de impulsar el cambio de actitudes y el mejoramiento de aptitudes de los recursos humanos del gobierno federal. También, se convirtió en un área asesora en la elaboración de la Administración de Personal, orientando los sistemas de administración de personal y establecer criterios generales para la Condiciones Generales de Trabajo de los servidores públicos. Dicha Comisión se integró por representantes de las Secretarías de Gobernación, Hacienda, Trabajo y de la Presidencia y del ISSSTE.

De manera simultánea se crearon los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y de Capacitación (COTECURH) y el grupo de oficiales mayores con el propósito de garantizar la congruencia, viabilidad y concentración de las acciones de administración y desarrollo de personal público federal.

A lo largo del sexenio de Luis Echeverría se avanzó en otras materias, como el acuerdo presidencial donde se ordenó promover la capacitación administrativa y profesional, así como el acuerdo en donde se ordenó establecer coordinación con el ISSSTE para el desarrollo de los programas de capacitación.

Se estableció que la semana laboral sería de 5 días en la administración pública y se realizó un censo de Recursos Humanos del sector público para conocer el número de servidores públicos del gobierno federal. Se estableció el pago de aguinaldo y se creó el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, con la intención de que la Secretaría de Relaciones Exteriores formara sus cuadros para el servicio exterior.

En el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se dispuso incrementar el esfuerzo para superar la baja productividad, la frustración y la falta de identificación con los objetivos institucionales. Se estableció el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, del cual entre sus objetivos se encontraba la creación del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, para garantizar sus derechos y generar honestidad y eficiencia en el sector público.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Los resultados de la puesta en marcha del Sistema llevó a que la Secretaría de Programación y Presupuesto creara dentro de su estructura, a la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, con la misión de proponer las normas y los criterios, y algunas reformas legales. Se crearon el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal y los Comités Técnicos Consultivos Sectoriales.

Durante los años de 1980 y 1981, desde la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), se crearon y se establecieron los escalafones funcionales e intercomunicados y el catálogo de puestos y el tabulador de sueldos. Este esfuerzo llevó a establecer mecanismos eficientes de reclutamiento, selección e inducción de personal, con base en la política salarial, que buscaba remuneraciones uniformes en los casos de funciones y responsabilidades, sueldos iguales, en toda la administración pública.

Sin embargo, estos esfuerzos no establecieron las bases de una carrera administrativa en sentido estricto, pues sólo encontramos avances en la estructura salarial, los sobresueldos, primas por años de servicios, descentralización del pago de reenumeraciones y la liberación de partidas presupuestales para el pago de servicios personales, pero no un sistema integral de ingreso, promoción y despido. No obstante lo anterior, esos avances fueron significativos en el gobierno federal, pues se establecen las primeras normas de aplicación general en materia de política salarial del gobierno federal.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se impulsó la creación de la *Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal*, en la SPP como el intento más cercano por establecer el servicio civil de carrera. Miguel de la Madrid señaló, en la presentación de la *Coordinación*, que los recursos humanos eran la riqueza principal del país, y propuso el establecimiento de un Servicio Civil para que proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.

Por otra parte, se dio a conocer el *Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal* de 1982, el cual sustituyó al anterior; sin embargo, el *Catálogo* seguía siendo limitado pues era básicamente presupuestal, constaba de 1600 cédulas agrupadas en ramas o carreras, que caracterizaban a cada empleo, señalando funciones y requisitos. Más adelante, en 1983 el reglamento interior de la SPP estableció que la Dirección General de Servicio Civil tenía la atribución de normar, coordinar, y evaluar el servicio civil de carrera de la administración pública federal. Esa Dirección General de

Servicio Civil trabajó con la definición de las bases, en forma de anteproyecto de Ley, considerando salarios, puestos, pensiones, etc.

Para junio de 1983 se creó, además, la *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil* para planear, normar y sistematizar la función pública, como un foro de primer nivel para el intercambio de experiencias institucionales. El titular de la SPP señalaba que se consolidaría la seguridad de empleo, las posibilidades de ascenso con base en criterios de reconocimiento al trabajo, con el propósito de mejorar la gestión pública.

No obstante todos esos avances, en 1985 se emitió una orden presidencial para reducir el gasto corriente del sector público, que implicaba ceses masivos de funcionarios, fusiones de entidades, cancelación de coordinaciones generales y en general, reducciones de todo tipo. En pocas palabras la reforma administrativa perdió interés y pasó a la historia.

2.3.5 Los años recientes

El reciente avance democrático en nuestro país, con la alternancia del partido en el poder, que transitó del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido de Acción Nacional (PAN), con Vicente Fox en la presidencia, no se debe reducir al sólo cambio de funcionarios de primer nivel, sino debe convertirse la alternancia en la necesidad de contar con una función pública eficiente, que mida sus resultados en términos de un pueblo con mejores ingresos, mayores beneficios sociales y seguridad en todos los aspectos de la vida.

Sin lugar a dudas, para éstas acciones, se requiere contar con servidores públicos profesionales, con amplia experiencia en el ejercicio de sus funciones, con seguridad y estabilidad laboral, remuneraciones acordes con la responsabilidad y las aptitudes, y sobre todo, con la posibilidad de mejorar con base en los méritos acumulados.

En los años recientes México es uno de los países que cuentan con una estructura universitaria vasta para la formación de servidores públicos, por la cantidad de programas de enseñanza de administración pública, a nivel licenciatura y postgrado. Sin embargo, existen graves deficiencias y confusiones en torno al tema.

Omar Guerrero¹⁷⁷ señala que en nuestro país existe una grave separación entre la formación en administración pública y el servicio público, que se refleja en la ausencia de una carrera administrativa y una terrible desorganización en materia de recursos humanos en general, en toda la administración pública.

Existen problemas desde la definición de conceptos básicos, como son personal de base, confianza, supernumerario, plaza, puesto y cargo. Asimismo, no existe uniformidad en la aplicación de leyes, pues en algunos casos se cuenta con normas específicas, como es el caso del personal del servicio exterior, otros más por el apartado A del artículo 123 constitucional y otros más por el apartado B. Incluso en algunas dependencias se aplican más de dos normatividades.

El *Catálogo de Empleos de la Federación* desde su origen, en 1976, evidenció deficiencias en la definición de conceptos y en la clasificación de etapas de administración de personal, como es la selección de personal, la contratación, la capacitación y el desarrollo. Sin embargo, cuenta con atenuantes, pues ese documento nace de la necesidad de justificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, más que un documento base para el manejo de los recursos humanos del Estado. No obstante, al nombrarse Catálogo de puestos se encuentra obligado a clasificar puestos, grupos, ramas, clases, subgrupos, etc.

Otra de las confusiones es la clasificación de empleados de base y de confianza. No existe una definición clara y puntual de cada una de esas categorías, por supuesto que la ley lo menciona, pero no de la manera deseable pues en la práctica genera confusiones.

Los empleados de confianza se caracterizan porque su nombramiento depende de la aprobación presidencial. Tienen movilidad y riesgo de perder el empleo, a cambio de gratificaciones generosas y posibilidad de ascenso. El derecho Administrativo señala que los empleados de confianza tiene una función determinada por la propia ley, poderes inherentes a la función ejecutiva, voluntad de acción que se convierte en voluntad del Estado, dentro de los límites de sus facultades, participación en la formación de la política y representatividad ante el pueblo.

En cambio, los empleados de base se definen como aquellos empleados públicos que no reúnen las características de los de confianza, son inamovibles y cuentan con seguridad, desarrollo y

¹⁷⁷ Guerrero, Omar. En *El funcionario, el diplomático y el juez*. P. 413-431

estabilidad de empleo, cuentan con una carrera administrativa modesta y estrecha en posibilidades de desarrollo, sueldos bajos, ascensos breves y perspectivas cortas.

En la actualidad es necesario definir y diferenciar las categorías de empleados, funcionarios, servidores públicos, trabajadores del gobierno, administradores públicos y burócratas a través de un Catálogo de puestos claro, sintético, desagregado y unívoco. El trabajo a realizar en torno a la profesionalización del servicio público es vasto y complejo.

En nuestro país instituciones académicas de gran prestigio como el Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia, el INAP, las universidades públicas y privadas, así como Colegios y organismos autónomos, se encuentran elaborando propuestas de profesionalización y modernización administrativa, como muestra por el interés de mejorar el servicio público. Las novedosas y variadas publicaciones en torno al tema lo demuestran.

El gobierno de Vicente Fox anunció una profunda transformación de la administración pública, en beneficio de la sociedad la cual esperaremos con mucha paciencia. Sin lugar a dudas es posible impulsar la carrera administrativa del servicio público, como lo podremos comentar en el siguiente capítulo.

2.4 Conclusiones

El Estado mexicano requiere, en los Poderes de la Unión, transformar sus métodos de operación, a través de la renovación, selección e impulso de sus recursos humanos, con el propósito de que se convierta en un Estado moderno, flexible, ágil, novedoso, con imaginación, eficiente y eficaz. Requiere que se transforme en un Estado capaz de escuchar, comprender y responder a las demandas de la sociedad mexicana, cada vez más participativa. El servicio público requiere de profesionales en gestión pública.

Si fortalecemos el servicio público a través de la selección de sus recursos humanos, sin lugar a dudas mejorará la relación del Estado con sus ciudadanos, y encontrará el reconocimiento que hoy en día se encuentra ausente. El Estado es la Unión de los Poderes, entonces en materia administrativa, el Estado debe y puede actuar como un solo patrón con sus empleados en cualquier nivel y en cualquier dependencia. La colaboración estrecha entre poderes requiere de

una formación común entre sus integrantes aunque sin olvidar, por supuesto, la necesaria especialización de cada uno en sus ámbitos de competencia correspondiente.

La carrera administrativa dentro de la función pública en nuestro país se encuentra dentro de la agenda de los temas pendientes, pues sólo existen experiencias aisladas que no contribuyen en mucho a mejorar los vicios y males de la administración pública. Sin embargo, el hecho de que existan experiencias aisladas confirma que con voluntad, es posible seleccionar al personal de las áreas públicas.

La tarea de impulsar la carrera administrativa en nuestro país no es una labor sencilla, pues se trata de una verdadera revolución administrativa, en donde arrancar los vicios y las costumbres añejas, no es nada fácil. La historia nos enseña que en la época colonial los cargos y los puestos públicos se vendían al mejor postor, por tratarse de una mercancía bastante lucrativa. Entonces, los vicios y las costumbres llevan 500 años dentro de nuestra administración pública.

Dentro de los propósitos por mejorar a los servidores públicos, ubicamos que existen alternativas de formación, por ejemplo podría tratarse de una formación general o una formación especializada. Cualquiera de los dos tipos cuenta con ventajas y desventajas, pero se trata de formaciones sistematizadas, que de suyo son valiosas. Asimismo, es posible optar por exigir mayor y mejor formación profesional antes de ingresar a laborar en el servicio público, o solamente pedir una formación media y completar esa formación con un proceso sistematizado de enseñanza sobre la marcha, de conocimientos prácticos para complementar la formación previa.

O se puede incluso, no solicitar requisitos de formación previa y comenzar con un proceso de enseñanza riguroso, en donde se considere como una formación dentro del trabajo, con conocimientos prácticos y empíricos.

Los anteriores tipos de formación de servidores públicos los encontramos desde la época antigua, con los romanos, los chinos y el imperio otomano. Incluso los encontramos en los modernos sistemas de formación europeos, que reportan resultados positivos. Las carreras administrativas no son nuevas ni novedosas, pues las encontramos en las civilizaciones antiguas mencionadas, lo que sí es novedoso es que a inicios del siglo XXI no exista un sistema de profesionalización del servicio público en México.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

En el siglo XVIII las administraciones públicas crearon las Secretarías de Estado y de Despacho, como una entidad ejecutiva encargada de prestar los servicios públicos con prontitud, eficiencia y calidad, como una exigencia a los nuevos servidores públicos formados en instituciones académicas, primero en Alemania y posteriormente en toda Europa. Las primeras materias fueron las *Ciencias Camerales*.

La formación profesional de los servidores públicos comenzó en los países europeos, pues la tradición formada por el estudio de la ciencia de la administración, orientó a los estudiosos a exigir que los trabajadores al servicio del Estado contarán con la formación adecuada, las características precisas y la vocación suficiente para el ejercicio de sus funciones.

Por ejemplo, Francia en 200 años estableció una carrera administrativa *sui generis*, que propicia el desarrollo económico, político y social de esa nación Europea en la actualidad, a pesar de haber pasado por momentos difíciles. La base de la formación de sus futuros funcionarios públicos la encontramos en la formación profesional previa y en la aplicación de exámenes de conocimientos y aptitudes para el ingreso al servicio público, mismo que le ofrece posibilidades de desarrollo a través de la formación continua.

En el caso de España, en la actualidad, cuenta con una estructura administrativa bastante amplia, que permite manejar la carrera administrativa con eficiencia. El modelo español es clásico de Europa, consiste en requisitos de ingreso, formación continua y promoción con base en el mérito del trabajador.

El caso de Alemania exige a sus futuros servidores públicos un riguroso proceso de formación en el trabajo, que junto con los estudios previos y la formación continua, ha logrado formar una de las administraciones públicas más desarrolladas en la actualidad. En contraste, el caso de Estados Unidos sustenta la formación de sus funcionarios públicos en la formación universitaria, previa al ingreso, y se orienta a la formación de especialistas para cada una de las áreas del servicio público.

Gran Bretaña es el exponente de la formación empírica del servidor público, pues supone que la administración pública es un arte que se aprende con la práctica. Sin embargo, cuenta con instituciones de formación que gozan de gran prestigio internacional. Para el caso de las naciones latinoamericanas, los sistemas de profesionalización de servidores públicos se encuentran

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

ausentes, o por lo menos no funcionan con resultados positivos por tratarse de experiencias relativamente recientes.

Por su parte, México tiene una historia larga y completa en materia de formación de servidores públicos, pues a lo largo de su vida independiente se realizaron esfuerzos por instaurar la carrera administrativa dentro del servicio público, pero sin mayores resultados para el presente. Contamos con amplia normatividad, esfuerzos y experiencias de modernización administrativa, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, pero seguimos teniendo problemas con los servidores públicos, en los tres poderes de la Unión y en los tres niveles de gobierno.

Asimismo, en la actualidad no existen Instituciones de enseñanza que ofrezcan programas de estudios dirigidos a realizar especializaciones para cada uno de los poderes de la Unión. Existen grandes esfuerzos y novedosos programas de estudio, pero no contamos con un sistema de coordinación, evaluación y análisis de los programas de estudio, de los métodos de enseñanza y mucho menos de formaciones especializadas para el servicio público.

Capítulo III

El servicio público profesional en México en el siglo XXI

CAPITULO III

EL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI

3.1 Contexto del servicio público profesional en México

En el capítulo II observamos que a lo largo de la historia de la evolución del servicio público profesional, en otros países y en el nuestro, se han realizado grandes esfuerzos por contar con los mejores hombres y mujeres al servicio de Estado; sin embargo, factores internos, externos, políticos, sociales y económicos no han permitido crear un organismo específico, en nuestro país, encargado de la supervisión del establecimiento de una carrera administrativa dentro de la función pública.

Pero ahora surge la pregunta ¿En donde estamos, en qué momento histórico nos encontramos en materia de profesionalización de servidores públicos? En el presente apartado trataremos de responder a esta interrogante.

Siguiendo el ensayo de Juan Pablo Guerrero Amparán, titulado *Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado*¹⁷⁸, podemos comentar que durante el periodo comprendido de la década de los cuarenta hasta 1988, el titular del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, aglutinó un poder *indiviso y unitario*, que le permitió controlar de facto a los Poderes Legislativo y Judicial, a los titulares de los gobiernos estatales y municipales y, obviamente, a toda la administración pública mexicana.

En este contexto, dentro de la administración pública, la *arena* de las contiendas políticas se encontraba en el interior mismo de la administración pública. Los titulares de las dependencias construían camarillas o grupos de apoyo en donde se negociaban los destinos del país, incluso se puede decir que en casi todos los aspectos de la vida pública. De esta forma, la administración pública sustituía al Congreso en las funciones de representación política y en el papel de elaboración de las leyes.

¹⁷⁸ Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado*. En el libro *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. UNAM- Plaza y Valdés. México, 1999. P. 13-38

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

En otras palabras, la administración pública funcionaba como el enlace entre el poder político y la sociedad, el medio por antonomasia de la negociación para repartir los recursos públicos. Para el cumplimiento de estas funciones, se hizo necesario contar con trabajadores leales a los intereses del grupo o camarilla y contar, además, con la posibilidad de remover a cualquiera de esos trabajadores en cualquier momento. Asimismo, el manejo de incentivos se convirtió en el medio para premiar favores a las camarillas.-

Así, la administración pública se convirtió en el brazo ejecutor de las órdenes del Presidente de la República, sin la posibilidad de proponer, crear, innovar, diseñar políticas públicas modernas y eficientes, pues la acción incondicional se vigilaba con un estricto control vertical sobre la administración pública. En algunos momentos ante la ausencia de supervisión por parte de los jefes inmediatos, encontramos la génesis de la corrupción en la administración pública.

José Luis de Jesús García Ruiz¹⁷⁹ acota que, en este escenario, la lucha política se daba primero en el interior del PRI, desde su fundación en 1930, en donde coexistieron diversos grupos políticos e intereses, los cuales buscaban el acceso al poder público, con la aceptación tácita de la siguiente regla no escrita: cuando un grupo político llegaba al poder, quedaba facultado para despedir a los funcionarios que se encontraban en funciones y designar a sus sustitutos. El método era el siguiente: el Presidente electo nombraba a su gabinete, éste a su vez nombraba a los subsecretarios y directores generales, quienes a su vez nombraban a sus subalternos y así sucesivamente.

Por otra parte, José Juan Sánchez¹⁸⁰ apunta que durante el proceso de la Reforma del Estado en México, que abarcó del periodo de 1982 al 2000 (Miguel de la Madrid 1982-1988: inicio, Carlos Salinas de Gortari 1988-1994: Profundización, Ernesto Zedillo 1994-2000: Consolidación y Vicente Fox 2000-2006: Continuación) se han presentado cuatro tendencias contemporáneas, a saber:

1. La privatización de las empresas públicas: La venta de varias empresas públicas a particulares, desde la época de Miguel de la Madrid hasta el año 2000.

¹⁷⁹ García Ruiz, José Luis de Jesús. **Retos y condiciones para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México**. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de Trabajo, número 50. CIDE, División de Administración Pública, P. 14

¹⁸⁰ Sánchez, José Juan. **La Agenda pendiente de la Reforma del Estado: La Reforma Administrativa**. En revista Enlace, número 51. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Enero-Marzo 2001, México. P. 34-39

2. La descentralización administrativa: en el gobierno de Miguel de la Madrid comenzó la descentralización de educación, servicios de salud, y del gasto social.
3. La simplificación administrativa: En el gobierno de Carlos Salinas como tendencia al cambio de actitud de las oficinas del gobierno federal.
4. La endo-privatización: Es una tendencia que la encontramos en el Programa de Modernización Administrativa (1995-2000)¹⁸¹. Se orienta al gobierno con la filosofía del enfoque del servicio, del cliente; a favor de la desregulación interna y externa, de acercar las decisiones a las áreas de servicio, mejorar el proceso de asignación y administración presupuestal, y la introducción de la capacitación en la calidad total.

No obstante lo anterior, la reforma administrativa es un asunto pendiente dentro de la agenda de la Reforma del Estado, pues a la fecha no existe un servicio civil de carrera integral que impulse el servicio público profesional, transparente y libre de corrupción.

Se encuentran pendientes otras tareas consecuentes, como son la realización de un diagnóstico del estado en que se encuentra la administración pública, un censo de empleados federales, la creación de una Comisión de Administración Pública, la instalación de la Secretaría de la Función Pública, la transformación del INAP como una entidad paraestatal y, concluye José Juan, la revisión, el mejoramiento y la actualización de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, en las Universidades, Institutos y Centros de Investigación.

Hacia el siglo XXI

En el año 2000, el 2 de julio, se conoce como fecha de la transición política del Estado mexicano, debido a que las elecciones para elegir al Presidente de la República, le dieron el triunfo al Vicente Fox, candidato postulado por el Partido Acción Nacional (PAN) y por el Partido Verde Ecologista (PVEM), derrotando al candidato oficial postulado el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francisco Labastida Ochoa. En el marco de la transición política, el tema de la calidad en la administración pública formó parte de las propuestas del nuevo gobierno, pues el presidente Fox se comprometió a promover una imagen profesional y eficiente del servicio público.

Incluso, en campaña presidencial Vicente Fox se dirigió mediante una carta a los mandos medios y superiores de la administración pública federal, para establecer compromisos concretos con ellos.

¹⁸¹ Ver anexo 1

Como Presidente en funciones ha mencionado que una de sus prioridades es convertir al gobierno federal en una institución eficaz, a través de procesos de reinversión, reingeniería y calidad total. En este contexto, la profesionalización del servicio público es un elemento para propiciar la calidad dentro de la administración pública, pues incide en la honestidad, ética y responsabilidad.

Incluso creó la *Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental*, con el propósito de transformar al gobierno en un aparato competitivo e innovador, enfocado al ciudadano y al administrado, con base en criterios internacionales de calidad y con apoyo en la reingeniería institucional. Su propósito es mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y las expectativas de la sociedad mexicana, logrando con ello recuperar la confianza de las autoridades¹⁸².

La transición política y el cambio de partido en el poder, repercutió en todos los ámbitos de la vida estatal en nuestro país, pues el PRI y sus candidatos habían mantenido el poder durante más de siete décadas, tiempo que les permitió imponer los modos, usos y costumbres dentro de la Función Pública. De tal manera que al presentarse la transición política, en materia de administración pública, la arena de la lucha política se trasladó, poco a poco, del seno de la administración pública bajo las órdenes del titular del Poder Ejecutivo, al campo de las disputas electorales, la lucha entre partidos políticos, repercutiendo en el fortalecimiento y en el equilibrio de los Poderes de Unión.

En este nuevo escenario la cultura del régimen político posrevolucionario (que se caracterizó por la amplia movilidad de funcionarios públicos pues en cada periodo sexenal se reacomodaban las fuerzas políticas dentro de la administración pública) comenzó a desaparecer por considerarse una herencia del pasado. Asimismo, comenzaron otras transformaciones, aunque tenues, muy importantes y trascendentes.

La primera transformación la identificamos con la distinción entre los políticos y los administradores públicos, pues entre ambos existen carreras de origen diverso y, por lo tanto, deben ocupar puestos diferentes. Los políticos se encuentran ligados a las carreras político-electoral, mismas que tienen que ver con trabajos políticos regionales; mientras que los administradores públicos se

¹⁸² Tomado de la página Web del Gobierno Federal: WWW.presidencia.gob.mx

forman exclusivamente dentro de las estructuras administrativas. Antaño, no había diferencia en este sentido.

Por otra parte, el Congreso de la Unión se transformó en lo que debió ser: el Órgano de Representación por antonomasia del pueblo. Se trasladó la *arena* de la negociación, por ejemplo el reparto presupuestal y la elaboración de leyes, de las oficinas de la administración pública hacia la sede de los Diputados y Senadores.

Otro aspecto importante de la democratización de nuestro país es el fortalecimiento de la división de los Poderes de la Unión y, en consecuencia, de la autonomía de los gobiernos Estatales y municipales. Por su parte, los partidos políticos se están transformando en órganos de representación de sectores de la sociedad, que luchan por el poder con sus propios recursos y con base en programas de gobierno y de trabajo.

Asimismo, la administración pública como un aparato administrativo se está transformando en lo que debió haber sido siempre: el brazo ejecutor, técnico, imparcial, de las decisiones que asumen los políticos con sus programas de gobierno con los cuales accedieron al poder.

Sin embargo, se observa que algunos de los actores políticos en la transición democrática de nuestro país no se encuentran preparados para el cambio, pues las formas, los métodos de operación, las imposiciones del pasado no permitieron prever la democratización de nuestro país en las Instituciones y en la vida pública del Estado mexicano.

En las dos últimas décadas del siglo XX, la sociedad se tornó más participativa y comenzaron a surgir presiones dirigidas a eliminar las tradiciones burocráticas, el presidencialismo, y a solicitar la rendición de cuentas. En otras palabras, se presionó hacia la modernización administrativa. De hecho, la profesionalización del servicio público apareció de manera oficial en el PROMAP.

En la actualidad no se ha cumplido con lo establecido en la fracción VII, del artículo 123 apartado B de la Constitución mexicana, cuando se refiere a los trabajadores al servicio del Estado, donde dice a la letra:

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.

Tenemos la oportunidad histórica, con la transición política en nuestro país, para impulsar un sistema de profesionalización del servicio público, sólo falta la decisión del Estado (entendida como la decisión de los Poderes de la Unión) para concluir con esa tarea pendiente. Ahora veamos como estamos en materia de administración pública en el año 2001.

Diagnóstico de la administración pública de inicios del siglo XXI

La administración pública en la actualidad funciona con resultados de baja productividad, falta de profesionalismo, ineficiencia, oportunismo, clientelismo, corrupción, fraude, burocratismo; con falta de coordinación y dirección, con ausencia de valores y objetivos de Estado, de conjunto, en conclusión la administración pública presenta problemas graves. Por supuesto, sin dejar de mencionar que existen valiosas excepciones dentro de la función pública, que no inciden en la mayoría de los funcionarios públicos.

Debemos tener presente, que además de la Ley y sus reglamentos que regulan la vida del aparato administrativo, la administración pública funciona con lógicas y reglas no escritas; es decir, durante la consolidación de la administración pública en el siglo XX, se institucionalizaron formas y mecanismos que funcionaron bien en su momento, pero que en la actualidad persisten: podemos mencionar la formación de camarillas o grupos, la ausencia de normas claras y específicas, como es la falta de reglamentación para el personal de confianza, o el excesivo poder de los sindicatos autónomos y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), misma que se creó como un organismo corporativo del partido en el poder, y ahora opera con intereses diversos, difusos y oscuros.

Ricardo Uvalle Berrones¹⁸³ comenta que el cambio que se realice debe ser institucional, pues la función pública debe modificar su organización, sus funciones y sus procesos. Para este autor debemos revisar las instituciones públicas pues en la actualidad la sociedad es más participativa, exigente e influyente.

¹⁸³ Uvalle Berrones, Ricardo. **La profesionalización del Servicio Público en México: Retos y Perspectivas**. UNAM-Plaza y Valdés. México, 2000.

Al tratarse de demandas dispersas y diversas la administración pública debe evitar respuestas homogéneas; en cambio, debe proporcionar un servicio público profesional y eficiente, que a la vez contribuya a la estabilidad política, al reconocimiento de la autoridad, a la coordinación de esfuerzos para alcanzar metas sociales, etc.

Un servicio público profesional y eficiente estimula los consensos y, el contrario, un servicio público ineficiente y burocrático fomenta los disensos y los radicalismos en la sociedad. En la actualidad nos encontramos en el escenario de los disensos y los radicalismos, pues al no presentar resultados la presente administración, es evidencia que los servidores públicos no están cumpliendo con las expectativas de la población.

Por otra parte, comenta María del Carmen Pardo¹⁸⁴ que respecto a la profesionalización del servicio público, en los últimos años han existido dos posiciones gubernamentales: por una lado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por otro lado de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) Ambas posiciones tienen el mismo propósito, con estrategias diferentes, pues la SECODAM propone retomar las experiencias que existen en nuestro país desde 1934, y la SHCP a través de un diagnóstico propone establecer mecanismos similares a algunos países extranjeros.

En general las propuestas son buenas, viables, pero siguen siendo propuestas para el Poder Ejecutivo, haciendo a un lado a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los gobiernos locales. Asimismo, no se considera incorporar las Universidades y centros de investigación, así como la revisión de planes de estudio y evaluación de funcionarios a través de la aplicación de exámenes.

Por su parte, Roberto Moreno Espinosa¹⁸⁵ ante un incierto arribo al siglo XXI y la necesidad de un servicio público profesional, comenta que los gobierno locales se han interesado por formar a sus cuadros administrativos, incluso el poder judicial se interesa por explorar la posibilidad de aplicar exámenes de oposición a sus integrantes. El autor nos comenta, además, que se perciben en general un conjunto de acciones orientadas a la profesionalización de los servidores públicos

¹⁸⁴ Pardo, María del Carmen. **Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la función pública.** En *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. UNAM-Plaza y Valdés. México. P. 63-85

¹⁸⁵ Moreno Espinosa, Roberto. **La Profesionalización de la función pública en los Estados federados, una necesidad ante la descentralización, el fortalecimiento del federalismo y la consolidación de un régimen plural.** En *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. UNAM-Plaza y Valdés. México. P. 183-203

locales, sin embargo de manera desarticulada, sin organización, sin intercambio de información y experiencias, que incide de manera negativa.

En general los especialistas en la materia coinciden en señalar la necesidad urgente de establecer mecanismos de selección, formación y promoción para los servidores públicos, con el propósito de tener en México una función pública profesional, capaz, eficiente, con calidad, moderna, innovadora, en fin, una función pública del Estado mexicano que supere la ortodoxia administrativa de los siglos XIX y XX. Pues tenemos y sabemos ¿con qué?, ¿Dónde?, ¿Por qué?, ¿para qué?, conocemos algunos ¿cómo?, sólo nos falta conocer el ¿cuándo?.

Ahora veamos algunas respuestas previas a la pregunta: *¿Que podemos hacer?* En un primer momento se debe construir y propiciar la neutralidad dentro de la administración pública en beneficio de todos los actores políticos: Estado, gobierno, administración pública, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, Poderes de la Unión, gobiernos locales, partidos políticos y servidores públicos, pues la neutralidad administrativa garantiza imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.

Y se insiste ¿cómo construir una administración pública imparcial, eficiente y profesional? Dentro de la relación laboral que se establece entre el Estado y sus trabajadores, el Estado debe ofrecer empleos con garantía jurídica precisa, clara y sin ambigüedades, en una sola normatividad; ofrece empleos, contratos, prestaciones y sueldos transparentes y sin posibilidad de reducirlos o aumentarlos, o modificar los ofrecimientos laborales. A cambio de ello, se solicitan requisitos de conocimientos previos, vocación de servicio público, imparcialidad, méritos, honestidad, lealtad, inteligencia y la aprobación de exámenes y prácticas profesionales dentro del servicio público, a través de un sistema integral de ingreso al servicio público. Se trata en suma, de una nueva cultura laboral en México.

Es urgente contribuir a fortalecer la acción del Estado y fomentar su unidad. Es necesario uniformar y regularizar la administración de personal, a través de un proyecto racional, ordenado y concreto de servicio público profesional. Es necesario emprender tareas enormes de modernización, incluso se puede afirmar que no se trata de una reforma, sino de una verdadera revolución administrativa, que necesariamente debe estar encabezada por individuos capaces, que tengan voluntad y la firme decisión de trabajar por el beneficio de los ciudadanos.

El servicio público en México ya no debe reflejar un horizonte laboral intrascendente para los trabajadores de base y otro inseguro para los empleados de confianza. Incluso debe superarse esa separación superficial y ortodoxa que no ayuda en mucho en términos de relaciones laborales. Se requiere una modernización de fondo que permita el desarrollo profesional de todos los trabajadores al servicio del Estado, con elevadas miras, a cambio de que se exija experiencia y conocimientos previos y formación continua, que son necesarios para la compleja gestión pública.

Si la administración pública no es homogénea, ¿por qué contratar personal con criterios homogéneos? La administración pública es heterogénea, diversa, rica en situaciones específicas, por lo tanto los medios de ingreso deben ser variados; los funcionarios electos mediante procesos electorales y los funcionarios de libre designación, deben encargarse de tomar decisiones que tiene que ver con la dirección y el rumbo que se pretende dar al país; en cambio, los funcionarios de carrera deben permanecer por largos periodos dentro de la administración pública, y se deben caracterizar por su neutralidad, obediencia y su vocación de cumplir y hacer cumplir con la Ley y sus reglamentos.

Manuel Quijano¹⁸⁶ comenta que a los individuos que seleccionan el servicio público como su razón de ser en la vida, les debe quedar claro que la transición y el cambio en el país es lo cotidiano, y por esa razón se convierten en individuos públicos y sujetos a la crítica pública. Para este autor, en el servicio civil de carrera profesionalizado con sentido humanista, el poder es socialmente productivo, al ser ejercido responsablemente. Incluso se atreve a presentar un decálogo enunciativo de lo que se debe esperar de los servidores públicos mexicanos:

1. Ética profesional
2. Conocimiento de la historia
3. Pasión, emoción y sensibilidad política
4. Vocación de servicio
5. Conocimiento de métodos y técnicas
6. Capacidad de orientación
7. Actualización permanente
8. Idealismo y compromiso con la Nación
9. Reconocimiento del valor de la interdisciplina

¹⁸⁶ Quijano, Manuel. **Humanismo Público y profesionalización del servicio**. En *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. UNAM-Plaza y Valdés. México. P. 153-168

10. Agente de cambio

Pero ¿Qué hemos hecho específicamente en para mejorar la selección y la formación de los servidores públicos en México? Analicemos un poco más a fondo algunas de las propuestas para impulsar el servicio público profesional en nuestro país.

3.1.1 Programa de Modernización Administrativa

En el apartado 2.3.5 *Los años recientes*, comentábamos que al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se crearon dependencias e instituciones, con el propósito de establecer el servicio civil de carrera en México; sin embargo, en 1985 con los recortes presupuestales desaparecieron los ambiciosos proyectos creados hasta esa fecha, sobreviviendo únicamente la *Unidad de Servicio Civil*, que actualmente se encuentra adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Paralelamente, en el sexenio de Miguel de la Madrid comenzó en nuestro país la etapa de *Liberalismo Económico*, en donde la promoción de las exportaciones de la industria privada, la desregulación económica y la disminución sustancial de la participación directa del gobierno en los procesos productivos, se convirtieron en aspectos más importantes que el establecimiento de un servicio civil de carrera. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se redujo el tamaño de la administración pública, a través de la venta de empresas productivas del Estado, se aplicaron rigurosos controles de gasto público en las dependencias y se comenzó a descentralizar algunos servicios del Estado.

Para estas acciones de restrictivas y de desregulación se necesitaron funcionarios leales al sistema y al Presidente de la República, situación que el sistema de servicio civil no hubiera permitido. Durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se presentó el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), compuesto básicamente por las mismas estrategias de la reforma administrativa planteada por Miguel de la Madrid, retomando los planteamientos.

El PROMAP no partió de cero, pues en algunas dependencias ya contaban con sistemas dirigidos a seleccionar a sus empleados y garantizar relativa estabilidad laboral, pues salvo el servicio

exterior, los sistemas son de origen reciente. Sin embargo quedó sólo en un documento con buenas intenciones para la reforma administrativa.

Existen algunas interpretaciones políticas que dicen que con el propósito de no perder el control político, a través de la designación de los nuevos funcionarios públicos, se optó por presentar un programa tibio y superficial: sin modificar sustancialmente al aparato administrativo y el uso discrecional del Poder Ejecutivo en la administración de los recursos públicos.

El PROMAP es amplio, pues abarca varios puntos sustanciales de la reforma administrativa¹⁸⁷ se compone de los siguientes puntos básicos:

En el apartado denominado PRESENTACIÓN, se menciona la necesidad de mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos, pues es necesario adaptarnos a las nuevas necesidades y a las transformaciones mundiales. Es un programa elaborado a partir del análisis global realizado por la SECODAM, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En el punto I. DIAGNÓSTICO GENERAL, se identifican cuatro puntos importantes, que resaltan las limitaciones y las deficiencias de la administración pública de 1995:

- a) **LIMITADA CAPACIDAD DE INFRAESTRUCTURA A LAS DEMANDAS CRECIENTES DEL CIUDADANO FRENTE A LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL.-** resalta la inadecuada distribución de funciones y atribuciones, propiciando lentitud de respuesta. Asimismo, la ausencia de mecanismos y criterios claros y específicos, que fomenten la eficiencia, la eficacia y la calidad en los servicios públicos.
- b) **CENTRALISMO.-** La gran concentración de actividades y toma de decisiones, en atribuciones que le corresponden a los gobiernos locales, dependencias federales y órganos desconcentrados, restringiendo la capacidad de gestión de gobierno en su conjunto y deteriorando la imagen ante la población.
- c) **DEFICIENCIA EN LOS MECANISMOS DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL GOBIERNO.-** La ausencia de indicadores de medición de la relación de gasto público-objetivos establecidos. Lo anterior por tener más importancia la disciplina fiscal que los criterios de eficiencia y efectividad, para el logro de objetivos. En

¹⁸⁷ En el anexo 1 presentamos un resumen del PROMAP.

consecuencia no existen incentivos por alcanzar objetivos previamente establecidos ni los procesos de rendición de cuentas.

- d) **CARENCIA DE UNA ADMINISTRACIÓN ADECUADA PARA LA DIGNIFICACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-** Se menciona que los recursos humanos son los elementos fundamentales para el desarrollo administrativo. Sin embargo, no existen reconocimientos e incentivos a la calidad en el servicio, a pesar de que existen dependencias con carreras administrativas, en general no inciden en los resultados de la gestión gubernamental. Los procesos ortodoxos y la falta de sistematización de formación y la corrupción impiden el servicio con calidad.

El PROMAP se mencionan dos **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.
- Combatir la corrupción y la impunidad.

Se diseñaron cuatro **SUBPROGRAMAS** para alcanzar sus objetivos:

III.1 PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA.- Fomentar la participación de la ciudadanía a través de diversos mecanismos, así como informar ampliamente sobre las actividades del gobierno.

III.2 DESCENTRALIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.- Impulsar la descentralización de funciones y recursos de la federación, hacia los gobiernos locales, así como al interior de la misma administración pública.

III.3 MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.- Evaluación integral de la gestión pública, considerando su pertinencia, calidad, orientación y vinculación con las demandas sociales.

III.4 DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO.- Se propuso impulsar una cultura de servicio considerando la superación y el reconocimiento del individuo, así como la sanción enérgica de las conductas indebidas. Señaló que profesionalizar el servicio

público es una prioridad esencial, a través de la creación de la carrera administrativa y el impulso de valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad; a su vez fortalecer los principios de probidad y de responsabilidad.

Líneas de acción:

- a) Establecer procedimientos rigurosos de ingreso, a través de evaluaciones.
- b) Acciones específicas de capacitación.
- c) Establecer un sistema integral de desarrollo de recursos humanos.
- d) Realizar procesos abiertos de reclutamiento, selección e ingreso.
- e) Fortalecer los valores cívicos y éticos del servicio público.
- f) Hacer efectiva la función de investigación y atribución de responsabilidades.

IV. LÍNEAS DE ESTRATEGIA.- Se establecieron 5 líneas para integrar a la sociedad, a todas las dependencias del gobierno federal, y la promoción de estos principios en los gobiernos estatales y municipales, así como el compromiso de avanzar conjuntamente por parte de las SHCP, la SECODAM y la FSTSE.

IV.1 IMPLEMENTACIÓN.- Menciona que la SECODAM y la SHCP establecerán las *Bases de Coordinación*, con los compromisos de las dependencias.

El PROMAP se constituyó como un inicio bastante prometedor. En general el PROMAP tiene un valor relevante por tratarse un documento oficial, reciente, en donde se reconocen las disfunciones administrativa y se propusieron cumplir metas y objetivos específicos, sin embargo no cumplió totalmente con sus intenciones, pero estableció las bases para impulsar el servicio civil de carrera dentro de la administración pública federal. Ahora observemos otra experiencia de profesionalización del servicio público de corte especializado.

3.1.2 El Servicio Exterior Mexicano

El Servicio Exterior Mexicano es una atribución de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La preocupación por preparar a los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano es de las más antiguas en nuestro país. María de Carmen Pardo¹⁸⁸ apunta que a partir de 1934 el servicio

¹⁸⁸ Pardo, María del Carmen. *Un testimonio de modernización...* Pp 75-76

exterior se reconoce como un programa importante para salvaguardar los intereses del país en el exterior.

Hasta 1994 se realizaron las últimas adecuaciones a la Ley del Servicio Exterior, donde encontramos tres tipos de personal de carrera: Permanente, temporal y asimilable. El personal de carrera se divide en dos ramas: personal diplomático y personal consular. Asimismo, existen los de la rama técnico-administrativa en diversas categorías.

Por su parte Esteban Moctezuma y Andrés Roemer¹⁸⁹ comentan que el Servicio Exterior de Carrera es el cuerpo permanente de funcionarios, encargados específicamente de representarlo en el extranjero y responsables de ejecutar la política exterior de México.

El personal de carrera es permanente y comprende dos ramas:

1. Rama diplomático-consular

Cuerpo diplomático-consulares

- Embajador
- Ministro
- Consejero
- Primer secretario
- Segundo secretario
- Tercer secretario
- Agregado diplomático

2. Rama técnico-administrativa

Cuerpo técnico-administrativo

- Coordinador administrativo
- Agregado administrativo "A"
- Agregado administrativo "B"
- Agregado administrativo "C"
- Técnico administrativo "A"
- Técnico administrativo "B"
- Técnico administrativo "C"

¹⁸⁹ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un Gobierno Con resultados*. P. 187-194

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Por otra parte, el personal *temporal* es designado por el Presidente de la República, en una adscripción determinada por un tiempo específico, al término del cual son dados de baja; no forman parte del Servicio Exterior de Carrera pero se encuentran sometidos a las mismas obligaciones.

Finalmente, el personal *asimilado* son funcionarios agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, y su nombramiento es través de la gestión de alguna dependencia o autoridad de la administración pública federal. La asimilación tiene efecto sólo durante el tiempo que señale la comisión y la Secretaría de Relaciones Exteriores se encarga de asignarle el rango correspondiente.

Para ingresar al servicio exterior permanente por oposición, es necesario acreditar las siguientes etapas de selección:

Rama Diplomático- Consular

1. Exámenes y cursos
2. Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales
3. Examen de español
4. Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro
5. Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior
6. Entrevistas con funcionarios de la SRE, cursos especializados en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, y finalmente un año de practicas en la SRE.

Asimismo, es necesario cumplir con los requisitos para ingresar el Servicio Exterior de Carrera, los cuales son:

- a) Ser mexicano por nacimiento
- b) Tener menos de 30 años
- c) Contar con buenos antecedentes
- d) Ser apto física y mentalmente para las funciones
- e) No pertenecer al estado eclesiástico
- f) Contar con al menos un grado de licenciatura (en el caso de la rama técnico administrativa sólo se pide acreditar el nivel medio superior)

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

La *Comisión de Personal* es el organismo de la dependencia encargado de calificar los exámenes y evaluar a los aspirantes para emitir una recomendación para ser miembros permanentes del Servicio Exterior. Dicha *Comisión* se encuentra presidida por el director general del Instituto Matías Romero y el director general de asuntos del Servicio Exterior, y se integra de un embajador de carrera, el oficial mayor de la dependencia, el director general de asuntos humanos, director general de asuntos jurídicos, y tres funcionarios designados por el Secretario, además de contar con representantes de instituciones de educación superior donde se imparte la carrera de Relaciones Internacionales.

La *Comisión de Personal* elabora recomendaciones al Secretario de Relaciones Exteriores en materia de ingresos, reincorporaciones, ascensos, traslados, comisiones, sanciones, retiros, entre otros asuntos, con el propósito de promover la movilidad de puestos dentro del Servicio Exterior.

Para los ascensos dentro del servicio se considera los méritos, la eficiencia mostrada, antigüedad en la categoría y servicio, calificación obtenida en los exámenes, obras y trabajos publicados y estudios realizados. Asimismo, para cada categoría existe un tiempo mínimo de antigüedad necesario para escalar al siguiente nivel y otro tiempo máximo de 7 años, que en caso de no obtener ascensos puede ser separado de la Carrera.

Los esfuerzos por contar con los mejores elementos en el Servicio Exterior, no han sido menores, sin embargo los funcionarios de libre designación han desvirtuado el proceso de selección.

Omar Guerrero comenta que el servidor público especialista por excelencia es el personal diplomático y los planteles donde es formado constituyen el tipo más puro y desarrollado de escuela profesional de servicio público especial¹⁹⁰.

Pues en México la política exterior fue una de las actividades que más tempranamente propició la profesionalización de sus miembros. Además, observa, desde diversos ángulos la diplomacia es la actividad que exigió ocupación plena y exclusiva, con rasgos profesionales para la función, como es la facilidad de comunicación humana y social, el adiestramiento en lenguas extranjeras, aptitud para la negociación, versado en la historia, ilustrado en la cultura clásica y con dotes políticas y persuasivas.

¹⁹⁰ Guerrero, Omar. *El funcionario...* p 484

3.1.3 El Instituto Federal Electoral

José Woldenberg¹⁹¹ Consejero Presidente del Instituto federal Electoral (IFE) comenta que la historia, el trabajo y el prestigio de esa Institución no pueden entenderse sin su estructura profesional, pues en México se han realizado las últimas elecciones federales de manera legal, sin impugnaciones sustantivas y con limpieza, y eso ha sido gracias al Servicio Profesional Electoral (SPE), que se creó junto con el mismo IFE, desde 1990.

Su creación se debió básicamente a dos aspectos: a) el primero fue el consenso de que no era posible de que los funcionarios responsables de organizar las elecciones fueran trabajadores temporales, escasamente capacitados y provenientes de otras dependencias gubernamentales; y b) el hecho de que las labores técnicas y jurídicas, por su volumen alcanzaron cierta complejidad, y sólo podían realizarlas personas entrenadas, capacitadas y con amplia experiencia.

La tarea no ha sido fácil, pero el Servicio Profesional Electoral ha demostrado su eficiencia, a pesar de que no sólo se trata de una organización racional y una suma coherente de requisitos, escalafones y rangos, sino que se trata además de que los miembros del IFE tengan lealtad hacia esa institución.

Omar Guerrero¹⁹² señala que dentro de la ausencia de una carrera administrativa en general, sobresale la carrera de especialistas de una reciente institución, el IFE y su Servicio Profesional Electoral. Es importante destacar que se trata de una muestra nítida de una carrera administrativa, similar a las europeas, pero adaptada a las necesidades de nuestro país.

La reforma del IFE de 1996 sentó las bases para crear un órgano de confianza, para la organización de los procesos electorales federales, con funcionarios públicos profesionales, imparciales, honorables y de recto desempeño. El IFE se creó como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Su integración es responsabilidad del Poder Legislativo, los Partidos Políticos y los ciudadanos.

¹⁹¹ Woldenberg, José. Presentación del libro *Evaluación del desempeño y servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*. José Luis Méndez Martínez (coordinador) INAP-IFE. México, 2000.

¹⁹² Guerrero, Omar. *El funcionario...* P. 422-431

En este contexto, los principios del trabajo electoral son: independencia, imparcialidad y objetividad. La base de su desempeño profesional la constituye la carrera administrativa profesional del servicio electoral. Los servidores públicos son de tres tipos: de carrera, administrativo y temporal.

El personal de carrera se integra por dos cuerpos de funcionarios electorales que ocupan puestos de la estructura orgánica y ocupacional del Instituto, asimismo se les otorga la titularidad del rango correspondiente. El personal administrativo se ocupa de realizar actividades que no son reservadas a los miembros del Servicio Profesional. Finalmente, el personal temporal realiza funciones por un tiempo u obra determinados.

La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral es la responsable de planear, organizar, operar y supervisar el SPE. Los cuerpos del SPE son: El Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos. Los primeros con atribuciones de dirección, mando y supervisión y los segundos con funciones especializadas.

La carrera administrativa de los miembros del SPE se desarrolló de conformidad con una estructura de rangos propios, considerando las especificaciones de cada cuerpo. El IFE cuenta con un catálogo de puestos donde se clasifican y agrupa por rama, tipo de actividad, nivel y función, señalando los puestos reservados al personal del SPE.

La evaluación anual tiene una importancia relevante, pues a través de ella se conocen, analizan, aquilatan y califican los antecedentes personales, el desempeño profesional y la participación en los programas de formación y desarrollo. Asimismo se consideran algunos aspectos externos como son la complejidad de la función, tiempo, lugar y el grado de conflictividad del sector.

Se considera además la movilidad entre los cuerpos con base en el principio de méritos, la idoneidad, la adaptación y la capacidad del candidato. Por otra parte, existen obligaciones de ejercicio de funciones con base en los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. A cambio tiene derechos de estabilidad laboral, prestaciones del ISSSTE, entre otras.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

El ingreso al SPE se funda en el mérito y el principio de igualdad de oportunidades. Se consideran los conocimientos, la idoneidad y la experiencia, tanto en el ingreso como en la promoción. El proceso de reclutamiento y selección del IFE requiere:

- Ser mexicano por nacimiento.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito, salvo por delitos de carácter imprudencial.
- Acreditar el nivel de educación media superior.
- No desempeñar o haber desempeñado un cargo de elección popular en los 5 años previos.
- No haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización política en los últimos 5 años.
- No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público.
- Aprobar los exámenes establecidos.
- Acreditar cursos básicos de formación correspondientes y realizar prácticas que se determinen.

El IFE acepta títulos o grados expedidos por instituciones de enseñanza superior que acrediten la solvencia profesional del aspirante. De tal forma que las formas de ingreso pueden ser por examen o por concurso. El SPE, una vez aceptado, expide un nombramiento provisional temporal, hasta que cumpla con las exigencias para obtener la titularidad del rango. Es importante comentar que se obtiene la titularidad del rango no de los puestos.

La formación que proporciona el SPE es de tres tipos: básica, profesional y especializada. Dicho programa de formación tiene un sentido de unidad y de interdependencia, de tal manera que se tiene que cursar en orden progresivo. Un requisito para obtener la titularidad del rango es haber acreditado el curso de formación profesional.

Para la promoción se considera la antigüedad en el rango anterior, los méritos, los resultados de su desempeño, las obras o estudios realizados, títulos y grados obtenidos después de su ingreso al SPE, los créditos obtenidos por su participación en los programas de formación profesional, los resultados de las evaluaciones, la ausencia de notas desfavorables, los proyectos de estudios, las conferencias dictadas por el aspirante, así como los seminarios y congresos en los que haya participado.

En suma, el SPE es una novedosa y eficiente experiencia de implementación de una carrera administrativa especializada en México, fundada en la tradición Europea.

3.1.4 La carrera judicial

La carrera judicial es el *cursum honorem*, comenta Omar Guerrero¹⁹³, de aquellos quienes han optado por dedicarse exclusivamente a la administración de la justicia. La carrera judicial corresponde al Poder Judicial, entrañando una formación administrativa propia y alimentada exclusivamente por egresados de la formación universitaria de abogados.

La administración de justicia implica el desempeño de actividades *institucionales* y *funcionales*. Las primeras tienen que ver con el mantenimiento de los lugares físicos, reclutamiento y manejo de personal, la contabilidad y la información. Por su parte, las actividades *funcionales* tienen que ver con su objeto vital, con la jurisdicción.

En nuestro país las actividades institucionales del Poder Judicial las realiza el Consejo de la Judicatura Federal, y el desempeño de las actividades funcionales implican un ejercicio profesional de alta complejidad, que tradicionalmente ha reclamado el concurso de los abogados como miembros de la Carrera Judicial. Es aquí en donde encontramos uno de los campos de profesionalización del servicio público más antiguos en el mundo.

No obstante lo anterior, en México en la Constitución de 1917 se estableció que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia, con permanencia de cuatro años, inamovibles salvo por juicio de responsabilidad o incapacidad. Sin embargo, durante el periodo de 1917 a 1986 sólo hubo experiencias inconclusas del establecimiento de la carrera judicial.

El rezago a mediados de la década de los ochentas era en varios aspectos: a) en la diversidad de formaciones y la carencia de especializaciones en el área judicial, b) en la ausencia de una escuela judicial que dependiera del Poder Judicial, pues aunque desde 1978 existía el Instituto de Especialización Judicial, dependiente de la Suprema Corte de Justicia, se necesita de proyectos

¹⁹³ Guerrero, Omar. *El Juez*. Cuarta parte. P. 589-695

más ambiciosos de formación judicial, c) en la definición de un sistema de selección para los cargos judiciales, d) en el establecimiento de programas de formación que permitan elegir a los candidatos idóneos, entre otros rezagos.

Distinguidos juristas desde la década de los sesentas habían propuesto reestablecer la Secretaría de Justicia para que, entre otros deberes, administrara y desarrollara la carrera judicial, pero en su lugar el Consejo de la Judicatura se hizo cargo de dicha carrera. Omar Guerrero observa que luego de un esfuerzo continuo en la cátedra, el cubículo, los seminarios, los congresos, los artículos, los libros y después de 80 años de perseverancia, en 1994 se estableció la carrera judicial en México.

El Presidente de la República, Ernesto Zedillo presentó el 5 de diciembre de 1994 la *Iniciativa Presidencial de Reformas al Poder Judicial y Administración de Justicia*, en donde se consideró la necesidad de establecer reglas claras para el ejercicio de la justicia en México. Por principio se creó el Consejo de la Judicatura Federal, integrado por personas designadas por los tres poderes de la Unión. Este Consejo sería el responsable de velar por independencia de los jueces y magistrados, cuidar que se cumpla con los principios de la Carrera Judicial, para garantizar una función jurisdiccional profesional.

Entre otras cosas se estableció que el nombramiento de los ministros propuestos por el Ejecutivo federal, los ratifique el Senado de la República; se establecieron requisitos que garantizaran la calidad profesional y la vocación de servicio para ingresar a la Suprema Corte; para garantizar que la Suprema Corte se actualice, se ordenó que los ministros se contraten por un tiempo determinado, y se sustituyan escalonadamente; se impidió que los nuevos ministros hayan ocupado durante 6 meses antes un cargo de primer nivel dentro de la administración pública federal o estatal. Asimismo, se impidió que una vez abandonado el cargo de ministro, durante los siguientes dos años siguientes ocupara un cargo público de primer nivel o actuara como abogado ante la Suprema Corte.

Los requisitos y las nuevas condiciones beneficiaron a la Carrera Judicial, por ejemplo se solicitó que los candidatos cuenten previamente entre 5 y 10 años de la fecha de expedición del título profesional de abogado.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Para mayo de 1995 se expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial en donde se estableció que *"el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad en su caso"*¹⁹⁴. El ingreso a la carrera judicial se restringe a las actividades funcionales, pues se encuentra dirigida a los servidores públicos de carácter jurisdiccional, haciendo a un lado a aquellos funcionarios que se ocupan de la administración interna de la Judicatura.

La Carrera Judicial se integra por los siguientes puestos:

- Magistrado de Circuito
- Juez de Distrito
- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia
- Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia
- Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro
- Secretario de Acuerdos de Sala
- Subsecretario de Acuerdos de Sala
- Secretario de Tribunal de Circuito
- Secretario de Juzgado de Distrito
- Actuario del Poder Judicial de la Federación

Los candidatos a la carrera judicial deben probar conocimientos, aptitudes, vocación, experiencia y buena reputación; asimismo, en las promociones se considera la experiencia profesional dentro del servicio judicial y los méritos. Sin embargo, existe estrechez dentro de las promociones a las que aspiran los jueces y los magistrados, pues la escala funcional es muy corta, limitando la motivación por la superación profesional y personal. A diferencia del Sistema del Servicio Exterior y del Servicio Profesional Electoral, la carrera judicial no prevé mecanismos de movilidad novedosos.

La carrera judicial considera formas de sanción para servidores públicos que incumplan su función: apercibimiento público o privado, amonestación privada o pública, sanción económica, suspensión,

¹⁹⁴ Ibid. P. 678

destitución del puesto e inhabilitación. Existen mecanismos de protección ante actos arbitrarios y se han establecido mecanismos de premiación, a través de estímulos económicos.

Finalmente, en materia de formación y perfeccionamiento, el Instituto de la Judicatura funciona como un plantel de formación y perfeccionamiento del personal del Poder Judicial Federal y los Poderes Judiciales estatales. Participa en la formación de programas, en los exámenes y en el desarrollo de habilidades específicas; en fin, participa en muchos aspectos que tienen que ver con la formación profesional, personal y en la vocación de servicio, valores y principios éticos.

No obstante lo anterior, la reciente carrera judicial en nuestro país, se encuentra dando los primeros frutos, sin duda le falta mucho camino por recorrer, adecuar los aspectos poco desarrollados e innovar en los puntos débiles de su funcionamiento. Se ha puesto la primera piedra del edificio, y se han construido los cimientos, falta levantar el edificio y darle una forma moderna, eficiente, funcional, progresiva, que fomente el desarrollo de sus funcionarios públicos.

3.1.5 Otras experiencias de servicio público profesional

A principios del siglo XXI se encuentran funcionando en nuestro país, en algunas dependencias del gobierno federal y en algunos gobiernos locales, sistemas de selección y formación de personal, que tiene como propósito contratar a los trabajadores idóneos para el servicio público que prestan. Es importante mencionar que se trata de esfuerzos aislados, que funcionan con eficiencia y con resultados positivos en sus ámbitos de competencia. Veamos algunos de ellos.

El Sistema Integral de Profesionalización del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

En 1994 se publicó el marco normativo que regula al Sistema Integral de Profesionalización (SIP) del INEGI con el propósito de garantizar la permanencia del personal, debido a que el INEGI requiere de personal especializado para las funciones de generación y manejo de información estadística y geográfica. El SIP es un sistema normativo de administración de personal, basado en la calidad y en el desarrollo de los funcionarios de la institución.

Guillermo Haro Bélchez¹⁹⁵ comenta que el SIP del INEGI se integra por tres subsistemas:

- a) Profesionalización del Personal de Confianza, reglamentado por el acuerdo que establece las reglas del sistema.
- b) Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal.
- c) Personal de Base, trabajadores reglamentados por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

El ingreso al subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza es a través de exámenes y concursos de oposición, que se dan a conocer en convocatorias abiertas o internas.

Algunos requisitos son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, conocimientos, grados de escolaridad, experiencia, aptitudes y habilidades requeridas para el puesto. Asimismo, el INEGI promueve acciones dirigidas al desarrollo de su personal, como programas de actualización permanente, apoyo a quienes se interesan en cursar estudios de postgrado fuera del Instituto, con becas, pagos de matrículas, licencias con o sin sueldo, o incluso con apoyo de horarios especiales.

La Comisión SIP-INEGI es el organismo responsable de cuidar el cumplimiento de la normatividad establecida, coordinar y vigilar su operación, emitir lineamientos, etc. De hecho el SIP opera exclusivamente en el subsistema de profesionalización, pues los otros dos subsistemas corresponden al personal de confianza de libre designación y al personal de base que se encuentran excluidos. El sistema opera con buenos resultados pero es innegable que tiene limitaciones y deficiencias que pueden ser superadas.

Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua

Esteban Moctezuma¹⁹⁶ observa que conforme a los lineamientos establecidos en el PROMAP, la Comisión Nacional de Aguas implementó el Programa de Desarrollo de Personal (PDP), en donde se divide al personal en tres ramas: a) Mandos Medios y Superiores, b) especialistas en Hidráulica y c) personal de tabulador general.

¹⁹⁵ Op cit. P. 211-212

¹⁹⁶ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un Gobierno Con resultados*. P. 195-204

La Gerencia de Personal es el área responsable de instrumentar el PDP, concentrando los trámites administrativos de movimientos de personal con el propósito de controlar y mantener actualizado el sistema de personal y mantener criterios uniformes. Actualmente existe un sistema de servicio civil de carrera en la rama de mandos medios y superiores, que abarca desde el puesto de Jefe de Unidad hasta subgerencias, dejando a libre designación a los gerentes, subdirectores generales y directores generales.

La rama de Especialistas en Hidráulica, incorpora a profesionistas calificados con posibilidades de desarrollarse a mediano y largo plazo, dentro de las actividades sustantivas de la Comisión Nacional de Aguas. Cuenta con sistemas de reclutamiento, selección, evaluación y desarrollo de personal.

El personal de hidráulica recibe apoyos para Titulación, como es la realización de seminarios, cursos de metodologías de investigación, revalidación de servicio social, y apoyos económicos para gastos de gestiones administrativas. Asimismo, reciben capacitación continua y empleo si se cumple con los requisitos del profesiograma.

En general el PDP es un buen intento en la Comisión nacional de Aguas, sin embargo aún existe mucho camino por recorrer, pues actualmente se encuentra en dicho programa alrededor del 20% del total de la plantilla laboral.

El Servicio Profesional Agrario

Este sistema se estableció en 1994, en el marco de la propuesta del servicio civil de carrera del gobierno federal. Es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con atribuciones sustantivas en la Procuraduría Agraria. Sus objetivos son promover al personal idóneo, asegurar el desempeño profesional de los servidores públicos, fomentar los principios fundamentales de la institución y contribuir al logro de sus objetivos.

La Comisión del Servicio Profesional Agrario es el órgano de coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera. Para ingresar al servicio es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- Contar con un título profesional o ser pasante, con créditos terminados en una carrera profesional relacionada con las cuestiones agrarias.
- Mostrar vocación por el servicio social.
- Aprobar el curso de capacitación básica y el de la fase provisional, así como los exámenes que le sean aplicados.
- Ganar un concurso conforme a lo establecido en las convocatorias.

Existen cinco programas dirigidos al personal de Servicio Profesional Agrario:

- a) De capacitación básica para aspirantes a visitadores y abogados agrarios.
- b) De capacitación para aspirantes a visitadores y abogados agrarios.
- c) De capacitación para subjefes de residencia, jefes de residencia y jefes de departamento.
- d) De capacitación para subdelegados, subdirectores y directores.
- e) De capacitación para delegados y directores generales.

El sistema de ascensos se encuentra sujeto a procedimientos de promoción y concurso; asimismo, se encuentra identificado el personal de confianza de libre designación, que realiza el procurador agrario. Existen otros modelos en diversas dependencias, algunas son:

- El Servicio de Administración Tributaria La profesionalización de los trabajadores que integran el SAT, unidad desconcentrada de la SHCP.
- El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación.
- El Programa de Carrera Magisterial
- El Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- El Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de la República
- Leyes de servicio civil en ocho entidades federativas: Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Veracruz y Zacatecas.
- El Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal.

Como se puede observar, los esfuerzos son variados, y por supuesto que existen algunos otros que no mencionamos, pero que sin duda contribuyen a mejorar el servicio público. Pero persiste la necesidad de contar con un sistema que profesionalice el servicio público, en el ámbito general, global, en toda la administración pública del Estado Mexicano. Existen algunas propuestas globalizadoras que veremos en los siguientes apartados.

3.1.6 Recomendaciones de la OCDE

Con el ánimo de contribuir a mejorar los rezagos en materia de profesionalización del servicio público, la OCDE presentó el documento titulado "*Recomendaciones de la OCDE sobre el contenido de la legislación del servicio civil*", como un catálogo de recomendaciones con base en las experiencias de los países miembros de la OCDE, para compartir experiencias y mejorar los sistemas de servicio civil existentes.

En el contexto de crisis en los órdenes sociales y políticos de algunas naciones, la OCDE ha diagnosticado que comúnmente los líderes políticos no enfrentan con seriedad las raíces de los problemas de sus naciones, sino hasta que las situaciones se aproximan a condiciones críticas. Desde finales de la década de los ochentas la mayoría de los países miembros de la OCDE están reformando sus sistemas de manejo de personal, pues han enfrentado restricciones fiscales, la necesidad de rendir cuentas, entre otros factores de presión.

En este ambiente, algunos gobiernos se han dado a la tarea de revisar a fondo sus fundamentos organizacionales. Ha surgido en varios países la voluntad política de generar una nueva estructura legal e institucional, con el objetivo de superar retrasos en sus modelos administrativos. Las reformas administrativas se encuentran en distintos países, fundamentalmente en la sustitución de estructuras rígidas y centralistas tradicionales, por un nuevo esquema de administración en donde los servidores públicos trabajen con confianza, estabilidad y en mejores condiciones.

En suma, los movimientos reformistas buscan contar con organizaciones administrativas efectivas y menos costosas. La reforma al servicio civil de carrera constituye uno de los ejes rectores de la modernización administrativa. La tendencia en el manejo de los recursos humanos en los países miembros de la OCDE, se orienta por la descentralización gradual.

Los mecanismos de descentralización se encuentran en la transferencia de funciones de órganos centrales a las dependencias o entidades, la sustitución de controles, definición de objetivos en lugar de procedimientos, y otras técnicas que aumenten la autonomía de las dependencias, sin dejarlas demasiado sueltas.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Otra de las reformas importantes es la devolución de autoridad a las dependencias y entidades sobre el manejo de recursos humanos, controles generales en lugar de controles específicos, capacidad presupuestal a las dependencias y entidades, sistemas de pago flexibles, sistemas de capacitación orientados a desarrollar habilidades y medidas presupuestales.

El documento titulado *"Recomendaciones de la OCDE sobre el contenido de la legislación del servicio civil"*, es una propuesta de contenido de Ley del Servicio Civil, que se ofrece como marco de referencia en el proceso de elaboración de leyes de cualquier país. Es un conjunto de preguntas agrupadas en 14 apartados:

1. Objetivos
2. Ámbito de la legislación
3. Administración Intragubernamental
4. Legislación secundaria
5. Factores de costo
6. Acceso al sistema de servicio civil
7. Condiciones del servicio
8. Obligaciones de los servidores públicos
9. Disciplina de los servidores públicos
10. Derechos de los servidores públicos
11. Participación del personal
12. Capacitación
13. Cláusulas de transición y ahorro
14. Estructura de la Ley

1. **Objetivos:** Es necesario señalar la profesionalidad y la neutralidad del servicio público, para responder eficientemente a las necesidades de la nación, libre de corrupción y de abusos de poder. Definir los organismos del servicio, establecer procesos de selección con base en el mérito y en la igualdad de oportunidades. Crear una legislación que fomente los principios de calidad, continuidad, imparcialidad y responsabilidad en el servicio público, así como garantizar derechos y beneficios para los trabajadores.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

2. **Ámbito de la legislación:** Definir claramente las categorías de trabajadores que pertenecen al servicio civil, señalando a quien incluye y a quien excluye, de tal manera que no quede duda. Asimismo, debe señalar que reglas se deben ocupar del personal que excluye. Cómo trata a los funcionarios electos y a los empleados de los gobiernos locales y estatales. En que situación se encuentran los trabajadores contratados como asesores, por un periodo determinado o para un propósito específico.

3. **Administración Intragubernamental:** Establecer un área responsable de asegurar equidad, mantenimiento de estándares, un trato justo, condiciones de movilidad, vigilancia de los costos del servicio y monitoreo dentro del servicio civil de carrera. Señalar qué tipo de autoridad debe tener, si debe ser central, y ante que dependencia será responsable.

4. **Legislación Secundaria:** Primero se debe establecer si se considera una legislación secundaria suplementaria, que normalmente es inevitable pues no es posible ocuparse de todos los detalles en una Ley de Servicio Civil. Los detalles se adecuan con el paso del tiempo, y el Congreso no tiene mayor interés en ellos. La legislación secundaria es una tarea de un organismo gubernamental especializado.

5. **Factores de costo:** Es necesario señalar cómo y quién determinará los gastos del servicio civil (remuneraciones, pensiones, permisos, gastos de operación, etc.), así como quién vigilará y controlará el número de servidores públicos que deben existir, en congruencia con el presupuesto del Estado.

6. **Acceso al sistema de servicio civil:** Definir si se trata de un sistema de carrera o un sistema de puesto, así como si las cláusulas de selección, remuneración, promoción y movilidad son consistentes con el sistema adoptado. Es necesario señalar claramente los requisitos generales y específicos de cada puesto, las formas de ingreso, las relaciones legales entre el Estado y el servidor público, y si existe un periodo de prueba previo al ingreso definitivo, bajo qué condiciones, derechos y obligaciones se ubica dicho periodo.

7. **Condiciones del servicio:** Se considera la creación, el mantenimiento, la confidencialidad, el manejo de un archivo de recursos humanos para cada servidor público, y qué autoridad lo manejará. Asimismo, es importante señalar los mecanismos, las situaciones y las condiciones para

los ascensos y las promociones, las transferencias a otras dependencias, así como las circunstancias en que la relación legal puede ser terminada.

8. Obligaciones de los servidores públicos: Se considera una gama de obligaciones para asegurar la neutralidad, probidad, lealtad, eficiencia y responsabilidad. La Ley debe establecer obligaciones precisas sobre los que no puede hacer un servidor público en funciones, y lo que debe hacer para mejorar su desempeño. Es importante publicar un Código de conducta.

9. Disciplina de los servidores públicos: Se debe establecer un sistema disciplinario en contra de los servidores públicos, con características de transparencia y calidad. Se debe adecuar a los estándares de legalidad, contener penas y su procedimiento de aplicación, los organismos que pueden ejercerlas, la acción de tribunales y el procedimiento a seguir.

10. Derechos de los servidores públicos: Es necesario considerar la estructura básica de los derechos específicos de los servidores públicos, como son: igualdad, salarial, solicitar órdenes por escrito, pertenecer a un sindicato o una asociación profesional, desarrollar actividades políticas, ausencias con y sin pago, acudir a los tribunales a exigir derechos, desempeñar empleos compactibles, transferencias con consentimiento, capacitación, y los derechos a condiciones especiales de trabajo.

11. Participación del personal: Las condiciones en las que el personal del servicio civil o sus representantes pueden participar en el proceso de toma de decisiones sobre la administración de personal.

12. Capacitación: Saber si existe un sistema de capacitación ligado al ascenso y a la promoción, mecanismos establecidos y organismos responsables de ofrecer capacitación. Asimismo, es necesario considerar los costos.

13. Cláusulas de transición y ahorro: Se refiere a las cláusulas que regirán la transición de la antigua legislación a la nueva. Es necesario establecer un calendario, con diagramas de flujo y rutas críticas, de cada una de las etapas. Asimismo, es importante saber como se tratará a los funcionarios existentes y cómo se determinará su nueva condición laboral. Cómo se tratarán aspectos especiales de transición como los beneficios legales, serán preservados o serán

homologados. Qué pasará con los trámites en curso, como son las disputas legales. En general cómo se tratarán los aspectos generales de transición.

14. Estructura de la Ley: se refiere a aspectos de forma en la elaboración de la norma.

Debemos tener presente que la mayoría de los países miembros de la OCDE cuenta desde hace tiempo con servicios civiles de carrera y en este tiempo se encuentran en proceso de mejorar esos servicios. El documento no tiene contenido político, simplemente es un documento de apoyo para el país que lo necesite. Sin duda se trata de un documento valioso y útil para nuestro país, pues es bastante completo y ayuda para no dejar a un lado alguno de los aspectos primordiales que debe considerar el servicio civil de carrera.

Para México, que no cuenta con un sistema integral de servicio civil, le es demasiado útil el documento, especialmente en el proceso de elaboración y discusión del proyecto, para no dejar de lado algunos de los temas fundamentales. Es necesario realizar un trabajo de adaptación y adecuación para las condiciones específicas de nuestro país.

Un elemento importante es la intención del documento por descentralizar las funciones y por considerar al Estado como una unidad fundamental, que precisa de normas generales en materia de relaciones laborales. Los servicios civiles de carrera deben unir a las administraciones públicas, considerando todos los aspectos, en distintos niveles jurídicos, políticos y administrativos.

Se trata de un documento completo, ordenado, lógico, coherente y útil, que ayuda a resolver problemas en la elaboración y revisión de la normatividad, que se puede adaptar, adoptar, mejorar e involucrar en nuestros problemas administrativos.

3.2 Propuestas generales para el servicio público profesional en México

En el contexto del servicio público profesional en nuestro país, encontramos tres propuestas orientadas con ese propósito. No obstante lo anterior, se trata exclusivamente de propuestas de carácter general, que no han prosperado en beneficio de nuestro país.

La primera propuesta se presentó en el Senado de la República, en 1998 por el entonces senador Esteban Moctezuma, quien sometió a consideración una propuesta de Ley del Para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño. Se trató de una propuesta de Ley de carácter general que reglamentaría la selección, el ingreso, la promoción y el retiro de los servidores públicos. Esta propuesta quedó en los archivos de LVII Legislatura.

La segunda propuesta la elaboró el senador Carlos Rojas Gutiérrez, en el año 2000, en el contexto de la transición política de nuestro país después de las elecciones federales del 2 de julio de ese año. Fue una propuesta basada en la propuesta presentada por Esteban Moctezuma 2 años antes, por supuesto considerando nuevos elementos.

Es una propuesta de Ley de aplicación general que regulará, en caso de aprobarse, el Servicio Profesional de Carrera en nuestro país. Actualmente se encuentra en proceso de estudio y dictamen en las Comisiones de Unidas de Gobernación y en la Comisión de Estudios Legislativos, del propio Senado.

Finalmente, Guillermo Haro Bélchez en su carácter de especialista en administración pública, presentó en su libro Servicio Público de Carrera, una propuesta académica de Ley de Servicio Profesional de Carrera. Por su carácter académico, este modelo normativo es una propuesta bastante completa, considerando aspectos administrativos, políticos y jurídicos.

Estas tres propuestas delimitan los posibles caminos a seguir en torno a la profesionalización del servicio público en nuestro país, pues a pesar de sus limitaciones, contienen elementos rescatables, destacados y novedosos. En los siguientes puntos revisaremos cada una de estas propuestas.

3.2.1 La propuesta de Esteban Moctezuma Barragán

El día 28 de abril de 1998, el entonces Senador de la República de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, Esteban Moctezuma Barragán presentó a consideración del pleno del Senado una *Iniciativa de Ley Para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos, de la Administración Pública Federal Centralizada*¹⁹⁷.

Esta propuesta se presentó en el Poder Legislativo, por parte de uno de sus integrantes, para regular el servicio público del Poder Ejecutivo, lo que la convierte en una iniciativa sin apoyo, sin consenso para su aplicación. Pues se entiende que la autonomía de los Poderes de la Unión, les permite participar en la elaboración de las normas respectivas en materia de recursos humanos.

La propuesta tenía la intención de regular los procesos de reclutamiento, el ingreso, la promoción, la formación, la capacitación, la permanencia y la separación de los funcionarios públicos de administración pública federal. En un ambiente de incertidumbre en las dependencias federales en donde no se cuenta con servicios civiles de carrera, como una normatividad que viene a llenar los huecos en materia de servicio civil, dentro de Poder Ejecutivo.

La iniciativa de Ley de Esteban Moctezuma, a pesar de su falta de consenso, se puede decir que se trató de una iniciativa por lo menos novedosa y oportuna. De entrada parecería que se trata de una propuesta en busca de llamar atención, pero no debemos olvidar que se trata de una propuesta formal de esta naturaleza en nuestro país, en el Senado de República donde se tiene la facultad de aprobarla. Además de que se presentó cuando todavía no se vislumbraba la transición democrática a través del cambio de partido en el gobierno, con la derrota del candidato del PRI.

Por lo tanto, se trató de una propuesta importante que, a pesar de sus limitantes, intentó resolver los problemas generados por la ausencia de un servicio civil de carrera en el gobierno federal. Incluso la presentación de la misma propuesta, no recibió una difusión pública muy amplia, pues se trataba sólo de una propuesta que necesitaba discusión en el interior del Senado.

Es importante recordar que en 1998 el Congreso de la Unión, después de las elecciones federales de 1997, se encontraba dividido, pues el partido oficial (PRI) acababa de perder la mayoría

¹⁹⁷ Consultar el anexo 2, texto completo de la iniciativa de Ley de Profesionalización de Esteban Moctezuma.

absoluta, aunque conservaba la mayoría relativa, que había preservado durante varias décadas. La nueva composición política del Congreso de la Unión presentaba una novedad histórica, pues existía la posibilidad que las propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal, que no contaran con el apoyo de otros partidos políticos, podían no ser aprobadas.

Esta novedad política propició que el Congreso de la Unión se ocupara de legislar sobre asuntos coyunturales, de importancia para todos los actores políticos, lo que reducía sustancialmente las posibilidades de discutir y aprobar la iniciativa de Ley presentada por Esteban Moctezuma.

Análisis de la iniciativa

INICIATIVA DE LEY PARA LA PROFESIONALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La iniciativa se compone de seis títulos:

- Título Primero: Disposiciones generales
- Título Segundo: De la Estructura del sistema
- Título Tercero: Del personal de Base
- Título Cuarto: Del personal de Confianza
- Título Quinto: De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema.
- Título Sexto: Del recurso de revocación

El Título Primero establece en los primeros 7 artículos del proyecto de Ley, la creación del *Sistema de Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos*, en donde los principios rectores serán la objetividad, la imparcialidad, la equidad y la competencia con base en los méritos. Define los conceptos utilizados en la Ley y los funcionarios que se excluyen de dicho ordenamiento.

Por su parte, el Título Segundo en los artículos 8 al 17 establece la creación de los órganos auxiliares del Sistema: La Unidad, la Comisión Técnica y los Comités. La Unidad será la encargada de coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema y se encontrará adscrita a la SHCP, y su titular será designado por el Presidente de la República. La Comisión Técnica será un órgano de apoyo de la unidad, y estará integrada por los Oficiales Mayores de las

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

dependencias. Finalmente, los Comités se instalarán en cada dependencia, quienes serán los responsables de implementar, operar y evaluar el sistema.

En el Título Tercero se refiere al personal de base, quienes podrán incorporarse al Sistema, previa solicitud y licencia. El Título cuarto divide a los servidores públicos de confianza en dos categorías: servidores públicos de carrera y servidores públicos de libre designación.

Asimismo, se establecen las reglas para los servidores públicos de carrera en materia de: reclutamiento, selección, nombramiento, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación, educación formal, permanencia, desarrollo y separación del Sistema. En todos los casos se deberán sujetar a los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad y equidad, a través de pruebas y exámenes realizados a los candidatos.

En el Título Quinto de la iniciativa de Ley, se mencionan los derechos de los servidores públicos de carrera, como son el derecho a recibir el nombramiento en un plazo no mayor a un mes, a ser evaluado y conocer los resultados en un plazo no mayor de 60 días, a la capacitación, a las remuneraciones, prestaciones y estímulos, y a las promociones después de haber cumplido con los requisitos establecidos. Asimismo, podrán ingresar al fondo de retiro voluntariamente y no podrán formar parte de sindicatos o asociaciones para la defensa de intereses comunes. Por otra parte, las obligaciones las establecerá específicamente cada dependencia.

Finalmente, el Título Sexto considera el recurso de revocación en contra del procedimiento de selección, así como señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer los conflictos laborales.

Observaciones

En términos de competencia, la propuesta es limitada pues no considera otros ámbitos del servicio público, como pueden ser los gobiernos locales, a los Poderes Judicial y Legislativo, así como al reducirse a la administración pública centralizada, se olvida de las dependencias descentralizadas, las empresas públicas y todos los organismos en donde el Estado participa activamente.

Otra limitante es la ausencia de un calendario programático para considerar su posible aplicación, pues en los artículos transitorios señala únicamente que todos los funcionarios seguirán laborando

y serán considerados de libre designación, sin mencionar que pasará después. No se señalan procesos previos de instalación, de consolidación y de seguimiento para su posible aprobación.

A pesar de las deficiencias y límites que se observan, podemos señalar que se trató de una propuesta congruente en términos administrativos, pues se orientó a contribuir y normar un aspecto de la administración pública, que incluso actualmente, no cuenta con una normatividad clara y precisa en materia de selección, reclutamiento y promoción en el ejercicio público. No obstante, en términos políticos es una propuesta sin muchos apoyos políticos y sin el consenso previo para su presentación.

Una de las deficiencias importante es la falta de neutralidad, pues la norma le asigna el control del Sistema al Presidente de la República y crea al Sistema como una dependencia de la SHCP. En términos jurídicos se entiende como una Ley que viene a unirse con las leyes existentes, contribuyendo a la confusión normativa que existe en nuestro país. Desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta nuestros días, se han creado normatividades para cada dependencia, que crean confusión y ambigüedad laboral, en lugar de fortalecer la cultura laboral.

Su centralismo y la falta de consideración de los Tres Poderes de la Unión, de la sociedad, de los funcionarios, entre otros actores políticos, la convirtió en una propuesta que no tenía viabilidad de aprobación y se quedó en el olvido. No se consideró que ayudaba a resolver problemas y no se discutió en su momento en el Senado de la República.

A pesar de su olvido, es necesario señalar que sentó las bases para la presentación de propuestas de este tipo en el Senado de la República, situación que ocurrió en el año 2000 como lo veremos en el siguiente punto.

3.2.2 La propuesta de Carlos Rojas Gutiérrez

Carlos Rojas Gutiérrez, Senador de la República de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, a nombre de senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó el 24 de octubre del 2000, ante el pleno del Senado la *Iniciativa de Ley Para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*¹⁹⁸.

¹⁹⁸ En el anexo 3 presentamos el texto completo de esta iniciativa

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Esta iniciativa de Ley se presentó después de las elecciones del 2 de julio del 2000, cuando el candidato del PAN, Vicente Fox obtuvo el triunfo. Podemos decir que se presentó en un momento político de incertidumbre, pues el cambio de gobierno sería el 1º de diciembre del 2000, y los funcionarios públicos que se encontraban laborando tenían incertidumbre, por la transición, pues las reglas no escritas del cambio sexenal desaparecían y, en consecuencia, la mayoría de los servidores públicos desconocía su futuro inmediato.

La iniciativa de Ley buscó otorgar principalmente estabilidad laboral a los servidores públicos, igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción, así como para la capacitación permanente y de calidad. Asimismo, buscó reconocer el esfuerzo de los servidores públicos que se habían desarrollado laboralmente dentro de la administración pública durante largo tiempo.

En la presentación de dicha iniciativa se expuso que se debe reconocer que, a pesar de las limitaciones dentro de la administración pública, existen instituciones que trabajan con resultados positivos, y que esos resultados no podrían ser realidades sin los recursos humanos. Por ello, era necesario otorgar estabilidad laboral a los servidores públicos de confianza, y terminar con la incertidumbre sexenal.

El proyecto, se dijo en la presentación, considera las normas y los esfuerzos que se han realizado en nuestro país, en materia de profesionalización del servicio público, desde la década de los ochentas; asimismo buscaba consolidar una carrera administrativa que se encontraba pendiente en el gobierno federal.

Por otra parte, considera los compromisos de Vicente Fox en el sentido de anunciar que al tomar posición como Presidente de la República sólo se realizarán los cambios indispensables dentro de la administración pública, y fundamentalmente dentro de los puestos de primer nivel.

La iniciativa de Ley, además de presentarla ante el pleno del Senado, se presentó ante destacados servidores públicos, senadores, diputados, académicos y especialistas en administración pública. Se resaltó que el ejercicio de la función pública exige responsabilidad, ética profesional, lealtad a las Instituciones y apego a la Ley.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Esta iniciativa de Ley por supuesto que contó con el consenso de los servidores públicos, pues reclamaban estabilidad laboral y un marco normativo para el desarrollo profesional dentro del servicio público. Pues ante la incertidumbre laboral no se pueden cumplir los objetivos y las metas de manera eficiente y con calidad. Los funcionarios públicos de confianza encontraron la posibilidad de mantenerse en sus puestos, si se establecía la carrera profesional.

Los principios rectores del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, son la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la equidad, la igualdad de oportunidades, la calidad, la imparcialidad, la competencia por mérito y la lealtad institucional. El sistema estaba dirigido a los trabajadores de confianza, desde el puesto de Jefe de Departamento hasta el nivel de Director General y Homólogos, así como los trabajadores de base que deseen incorporarse.

Esta iniciativa es oportuna pues recoge y mejora los planteamientos de la iniciativa de Ley de Esteban Moctezuma. Es la segunda propuesta formal que se presenta, pero nuevamente surge del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, por supuesto sin consenso por parte de las autoridades del nuevo gobierno, pues cuando se presentó todavía no entraban en funciones. Se trata de una buena propuesta, pero la forma de anunciarse, la difusión, el apoyo de los servidores públicos, denota que se trató de una propuesta que buscó aprovecharse de la situación coyuntural.

No obstante lo anterior, se trata de una propuesta reciente, importante, que busca resolver los problemas añejos por la ausencia de un servicio civil de carrera en el gobierno federal. El anuncio de la iniciativa de Ley, en un contexto de definiciones políticas, dejó ver por lo menos su aplazo, pues al no haber grupos con mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, la misma definición de la agenda legislativa era difícil, entonces una ley de esta naturaleza que necesita consenso y acuerdos importantes necesariamente se guardó para otro momento político.

Asimismo, desde la toma de posición del Vicente Fox han existido temas de grandes dimensiones que han acaparado la atención de los congresistas, pues temas como la reforma fiscal, el EZLN, la reforma eléctrica, el crecimiento económico, el Fobaproa, la Comisión de la Verdad, la posición de México en el extranjero, entre otros temas, han consumido los tiempos de negociaciones y acuerdos, relegando asuntos menores como es la Ley Para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

No hay duda de que una gran mayoría de los actores políticos están de acuerdo en la necesidad de una normatividad esta materia. Veamos el contenido de la iniciativa.

Análisis de la iniciativa

**INICIATIVA DE LEY PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

La iniciativa está estructurada en cuatro títulos:

- Título Primero: Disposiciones generales
- Título Segundo: De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema.
- Título Tercero: De la estructura del sistema.
- Título Cuarto: Del recuso de revocación

En el Título Primero corresponde, en nueve artículos, establece que se crea el Sistema de Servicio Profesional de Carrera y las entidades del sector paraestatal establecerán sus propios sistemas, teniendo como base los términos de esta Ley. El sistema es un mecanismo que garantiza el ingreso, el desarrollo y la permanencia de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades, con el propósito de impulsar la profesionalización del servicio público.

Clasifica a los servidores públicos en dos categorías: de libre designación y de carrera, y define que el sistema comprende desde los servidores de confianza, incluso operativos, hasta los Directores Generales y Homólogos. Señala a los trabajadores que se encuentran excluidos.

En las Disposiciones Generales se indica que el objetivo de la iniciativa es establecer las bases para impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad y, también, con el propósito de organizar y desarrollar un sistema de servicio profesional de carrera, el cual estará basado en el mérito y la igualdad de oportunidades para los servidores públicos.

El Título Segundo, comprende del artículo 10 al 14, y señala los derechos y obligaciones de los trabajadores. Entre los primeros, sobresalen: Estabilidad y permanencia en el servicio, la promoción; remuneraciones, prestaciones y estímulos por productividad; nombramiento como

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Servidor Profesional de Carrera; reconocimiento de su antigüedad para fines de evaluación; remuneración congruente con el grado de responsabilidad, requisitos del puesto, desempeño y antigüedad; evaluación para ingresar, promociones, estímulos y permanecer en el sistema; evaluación previa a la capacitación; y acceso a capacitación.

Las obligaciones de los servidores públicos son: evaluaciones para su permanencia y desarrollo; capacitación para el mejor desempeño de su función; cumplir con imparcialidad y eficiencia su función.

Por su parte, el Título Tercero se refiere a la Estructura del Sistema en los artículos comprendidos del 15 al 84. Señala que el sistema contará con los siguientes órganos: a) la Unidad del Servicio Profesional de Carrera, encargada de coordinar el funcionamiento del sistema; b) la Comisión Intersecretarial de la Unidad, instancia de apoyo de la Unidad; y c) los Comités Técnicos de cada dependencia, encargados de operar el sistema en su área.

Asimismo, el sistema funcionará con base en 7 subsistemas:

- I. *Subsistema de Planeación de Personal.* Criterios de puestos, reestructuraciones, normatividades, capacitación de personal.
- II. *Subsistema de Ingreso.* Proceso de reclutamiento, selección, aplicación de exámenes de ingreso.
- III. *Subsistema de Plan de Carrera.* Permanencia, desarrollo, ascensos y promociones, así como los elementos de valoración para ocupar un puesto de carrera, a saber: experiencia, antigüedad y la aptitud.
- IV. *Subsistema de Profesionalización y Desarrollo.* Los Comités elaborarán los programas de capacitación y propondrán convenios con instituciones académicas. Asimismo, los programas de educación formal y capacitación permanente.
- V. *Subsistema de Evaluación del Desempeño.* Es el método para evaluar los aspectos cualitativos y cuantitativos en el cumplimiento de sus obligaciones. La evaluación en el desempeño es requisito indispensable para la permanencia del servidor público en el puesto. Los Comités desarrollaron un programa de estímulos económicos al destacado desempeño.
- VI. *Subsistema de Separación.* Tipos de revocaciones de nombramientos y licencias.

VII. *Subsistema de Control y Evaluación. Mecanismos de evaluación.*

Por otra parte, señala que para el cumplimiento de esta Ley, el Sistema contará con la siguiente estructura orgánica:

a) La Unidad se encargará de coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema. El titular de la unidad será designado por la Cámara de Diputados, a propuesta de una terna del Presidente de la República.

b) La Comisión Intersecretarial es un órgano de apoyo para la Unidad, integrada por el Titular de la Unidad, por los responsables de los subsistemas y representantes de SHCP, SECODAM, STPS, SEGOB, ISSSTE, FSTSE; sector privado y social y académico. Entre sus atribuciones se encuentran conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema y dar seguimiento a su observancia y su cumplimiento en la administración pública federal.

c) Los Comités Técnicos de cada dependencia serán los cuerpos colegiados encargados de operar el Sistema donde les corresponda. Serán los responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos.

Finalmente, se establece que el desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que menoscabe el cumplimiento de los deberes de servidor público. Asimismo, los servidores públicos no podrán ocupar simultáneamente varias plazas en la administración pública federal, salvo previa autorización.

En el último Título, el Cuarto se incorpora la posibilidad de utilizar el recurso de revocación en el proceso de selección en caso de existir inconformidades. Asimismo, se señala que será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el responsable de conocer los conflictos individuales de carácter laboral.

En los artículos transitorios se establecen los tiempos para emitir el Estatuto Orgánico, crear la Comisión intersecretarial y se señala que el Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no exceda los tres años. En general se establecen tiempos y condiciones para que opere el Sistema.

Observaciones

Cómo se puede observar la propuesta de Carlos Rojas contiene en esencia los lineamientos previstos en la propuesta de Esteban Moctezuma. Se puede decir que se trata de una propuesta mejorada, que considera otros elementos importantes, pero sin dejar de tratarse de una propuesta limitada al Poder Ejecutivo, y al parecer presentada en un momento político coyuntural, tratando de proteger a los funcionarios del sexenio anterior.

No obstante lo anterior, como propuesta técnica es completa, viable y establece claramente tiempos y condiciones para su aplicación. Sin embargo, no considera otros ámbitos como son los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los gobiernos estatales y municipales.

Los procesos que establece los delimita claramente, pero al parecer se olvida de la enorme normatividad en materia de relaciones laborales, dentro de la administración pública federal, de tal suerte que se convierte en una reglamentación más, que contribuye a la confusión y al desorden laboral. Podemos decir que se trata de una propuesta congruente con sus objetivos, pero limitada en su ámbito de aplicación, pues busca acomodo dentro de los aspectos políticos, administrativos y jurídicos, sin mucha precisión en cada ámbito.

Al parecer se trata de una propuesta sin futuro, pues a pesar de tratarse de una propuesta en dictamen, no cuenta con el consenso de todos los actores políticos, principalmente por su forma tradicional de resolver los problemas, por no considerar que se requiere solucionar problemas, no basta con ordenarlos. El Poder Ejecutivo debe participar necesariamente en la discusión de una propuesta de ley de Servicio Profesional, pues sin duda la SHCP y la SECODAM tienen aportaciones y propuestas valiosas que ofrecer.

No se le puede considerar como una propuesta centralista, pues a pesar de contar con una Unidad central, permite que los Comités trabajen conforme a sus necesidades y requerimientos. La Comisión Intersecretarial pretende otorgarle el respaldo político de primer nivel, que se necesita para su operación normal.

Quizá termine como una propuesta más en el archivo del Congreso, pero no debemos dejar de mencionar que tiene elementos rescatables que sin duda ayudarían a mejorar la administración pública. En otras palabras, contiene elementos rescatables y como modelo puede contribuir a mejorar algunas deficiencias administrativas. Pero se necesita de un mayor esfuerzo de creatividad para atacar los problemas de la administración pública.

Me parece que no es regresando a los modelos del sexenio de Miguel de la Madrid como se podrán resolver los problemas administrativos del siglo XXI. Es necesario incorporar elementos básicos como la definición de tabuladores, del catálogo de puestos, de plantillas ocupacionales, etc.

3.2.3 La propuesta de Guillermo Haro Bélchez

En su libro titulado *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas*, Haro Bélchez presentó una propuesta académica de *Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal*¹⁹⁹, en forma de un modelo normativo de Ley.

Previamente comenta²⁰⁰ que la implementación de un Servicio Profesional en nuestro país es indispensable, pues los gobiernos fuertes cuentan con administraciones públicas sólidas, que modernizan y reorientan sus acciones. Sin embargo, existen condiciones mínimas necesarias para la instrumentación del servicio público profesional de carrera, a saber:

1. El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público.
2. La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las condiciones inmediatas para su implantación.
3. Un nuevo estatuto que sustituya al marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídicos y laborales vigentes.
4. El fortalecimiento del INAP, transformándose en un organismo de carácter público descentralizado, para articular el servicio profesional de carrera.

¹⁹⁹ Es posible consultar el texto completo de la propuesta en el anexo 4.

²⁰⁰ Haro Bélchez, Guillermo. Op cit. P. 216-240

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Estas condiciones se complementan entre si y propician un ambiente idóneo para el establecimiento del servicio profesional.

La primera condición se refiere a los principios y valores de legalidad, honradez, vocación de servicio, eficiencia, eficacia, imparcialidad y lealtad, orientados a la administración pública y a las instituciones.

La segunda condición precisa que el servicio profesional de carrera tiene como objetivo crear una nueva cultura en el servicio público, a través de programas de selección, contratación, inducción, concientización, profesionalización, desarrollo, promoción, permanencia y retiro del servicio público.

Por su parte, la tercera condición establece que si los principios y valores se arraigan, así como se crea una nueva cultura en el servicio público, se necesita una Ley que los respalde y les conceda la importancia adecuada, con el propósito de asegurar su observancia permanente y, a la vez, permitiría que cada servidor público se desarrolle de manera plena.

Finalmente, la cuarta condición es la transformación del INAP en un Instituto de Investigación, Desarrollo y Modernización de la Función Pública, con el propósito de contribuir a la modernización de la administración pública, para incrementar su capacidad de respuesta ante las legítimas demandas de la población a la que sirve.

La propuesta de Guillermo Haro constituye una propuesta académica de carácter integral, que pretende aportar las bases normativas y sistémicas que posibiliten su aplicación a la administración pública federal, del Poder Ejecutivo de México. Se pretende que se convierta en un modelo normativo-operacional para el sector central, y normativo-referencial para el sector paraestatal.

Análisis de la propuesta

**LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL EJECUTIVO FEDERAL**

(Modelo normativo)

La propuesta se integra de 12 títulos:

- Título Primero: Disposiciones Generales
- Título Segundo: De la Estructura del Servicio Profesional de Carrera
- Título Tercero: De la Planeación de los Recursos Humanos
- Título Cuarto: Del Ingreso al Servicio Profesional de Carrera
- Título Quinto: Del Plan de Carrera en la Administración Pública Federal
- Título Sexto: De la Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera
- Título Séptimo: De la Evaluación del Desempeño en el Servicio Profesional de Carrera
- Título Octavo: De las Remuneraciones
- Título Noveno: De la Separación del Servicio Profesional de Carrera
- Título Décimo: Del Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera
- Título Décimo Primero: De los Derechos, Obligaciones e Incompatibilidades de los Servidores Públicos
- Título Décimo Segundo: Del Recurso de Revocación

El Título Primero establece en los primeros 14 artículos de la propuesta de Ley, la creación del *Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, en donde los principios rectores serán la legalidad, honradez, vocación de servicio, eficiencia, eficacia, imparcialidad y lealtad. Para el caso del organismo y entidades públicas de administración pública paraestatal, deberán diseñar sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, con base en los criterios de esta ley. Asimismo, define los conceptos utilizados en la Ley y menciona a los servidores públicos que se excluyen de dicho ordenamiento. Trata de la finalidad del servicio profesional, de los esquemas en donde se pueden desarrollar los servidores públicos.

Señala que se entiende por servicio profesional de carrera al *sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de personal, orientados a la selección, contratación, inducción, concientización, capacitación, evaluación, desarrollo, promoción, permanencia productiva y retiro digno.*

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

En el Título Segundo, del artículo 15 al artículo 30, se clasifica a los servidores públicos en dos tipos: de libre designación y de carrera. Menciona los órganos que rigen y operan al Sistema: La Comisión Federal del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública del Poder Ejecutivo federal; la Secretaría Técnica de la Comisión Federal del Servicio Profesional de Carrera; y las Subcomisiones del Servicio Profesional de Carrera.

Asimismo, menciona los subsistemas que deben operar en el Servicio Profesional de Carrera:

- I. Planeación de Recursos Humanos
- II. Ingreso al Servicio Profesional de Carrera
- III. Plan de Carrera
- IV. Profesionalización y Desarrollo del Servicio de Carrera
- V. Evaluación del Desempeño en el Servicio Profesional de Carrera
- VI. Remuneraciones
- VII. Separación del Servicio Profesional de Carrera
- VIII. Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera

Por parte, el Título Tercero se ocupa en los artículos del 31 al 44, de la planeación de los recursos humanos, a través de los planes de empleo, de la oferta de empleo público y del catálogo general de puestos. Primero señala que es necesario coordinar al interior de las subcomisiones la creación de la Estructura de puestos, para conocer los puestos de las dependencias, los perfiles, su ubicación dentro del tabulador y en el catálogo de puestos. Asimismo, la creación de la Estructura de ocupacional.

Los planes de empleo son el instrumento básico de la planeación global de los recursos humanos, pues entre otras cosas redistribuyen a los servidores públicos en las diferentes áreas del gobierno federal. Por su parte, la oferta de empleo son las necesidades de recursos humanos en las dependencias federales, que se debe presentar anualmente a la comisión para solicitar autorización correspondiente. Asimismo, es necesario crear bolsas de trabajo especializadas y es necesario presentar para su autorización las plantillas ocupacionales a la comisión. En relación con el catálogo de puestos, se menciona que la comisión debe integrarlo, considerando perfiles, requisitos, grupo, rama, y los datos de las plazas.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

En el Título Cuarto, de la planeación de los recursos humanos, en los artículos 45 al 77, se señalan las reglas para el reclutamiento, selección, nombramiento, ingreso e inducción al Servicio Profesional de Carrera. El subsistema de ingreso regulará los procesos de reclutamiento y selección para la incorporación de servidores públicos al servicio profesional de carrera. El objetivo es elegir al mejor candidato para cada puesto, a través de concursos y convocatorias internas y externas. El proceso de selección implica procesos por *concurso* y por *oposición*; así como el cumplimiento de requisitos mínimos establecidos en las convocatorias correspondientes.

Los procesos de *concurso* y de *oposición* consisten en a) desarrollo de pruebas escritas, b) desarrollo de pruebas orales y c) entrevistas, dependiendo del nivel de la plaza concursada; asimismo, el proceso de selección incluye un periodo de prueba de tres meses, como la parte final del procedimiento. El INAP, por su parte, deberá coordinar, organizar, e impartir cursos de formación para aspirantes a un puesto de carrera.

Los nombramientos deben contener información específica del funcionario y de la plaza, así como el tipo de nombramiento, que puede ser: provisional, definitivo o interino. En todos los casos el personal de nuevo ingreso se le contratará en las plazas de *pie de rama*; es decir, en las de menor jerarquía y nivel salarial de la rama correspondiente. Finalmente, el procedimiento de inducción consiste en un curso de inducción general y otro curso de inducción al puesto en particular.

Posteriormente, el Título Quinto se ocupa del plan de carrera en la administración pública federal, en los artículos del 78 al 92, señalando las trayectorias de ascenso, los ascensos, las promociones y de las agendas individuales de desarrollo. Las trayectorias de ascenso, verticales y horizontales, y los planes individualizados de desarrollo del empleado consisten en posibles caminos de superación, de acuerdo con la estructura de puestos diseñada. Los ascensos se condicionan al cumplimiento previo de requisitos, como es la antigüedad mínima de 2 años en el grupo o rama a que pertenezca el puesto convocado.

El Título sexto, de la profesionalización de los servidores públicos de carrera, en los artículos 93 al 103, señala que el subsistema de profesionalización en el Servicio de Carrera se compone de los medios institucionales para capacitar, actualizar y profesionalizar a los servidores públicos de carrera con los objetivos de desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

y habilidades, así como preparar a los servidores públicos para desempeñar funciones de mayor responsabilidad y proporcionar alternativas de desarrollo.

Los instrumentos básicos de la profesionalización son la capacitación integral y la educación formal, los cuales serán obligatorios para los servidores públicos del servicio profesional de carrera, ya que serán factores de evaluación para ascensos salariales y promociones a puestos de mayor responsabilidad y remuneración.

Más adelante en el Título Séptimo, en los artículos 104 al 118, se menciona que la evaluación del desempeño en el servicio profesional de carrera consiste en un conjunto de normas y métodos institucionales, establecidos con el objetivo de medir y evaluar la productividad en el puesto y de los centros de trabajo, para acreditar méritos en los ascensos y promociones, así como en los premios y estímulos. Incluso la evaluación satisfactoria del desempeño y la productividad serán requisitos indispensables para la permanencia en el puesto, pues se trata de un derecho y una obligación.

Los factores de evaluación son: a) méritos y aportaciones sustantivas en el desempeño, b) formación, capacitación y nivel de profesionalización, c) calificación obtenida en las valuaciones anteriores, d) ascensos logrados con anterioridad, e) aportaciones que fomenten el ahorro de recursos públicos, f) acatamiento irrestricto a los valores y principios de la función pública y g) cumplimiento de los principios objetivos de valoración como capacidad, creatividad, calidad total, profesionalismo, responsabilidad y actitud laboral. Se propone como causal de separación del servicio profesional de carrera, el obtener tres evaluaciones deficientes.

Por otra parte, se propone otorgar estímulos, incentivos, premios, distinciones y reconocimientos distintos al salario, a favor de funcionarios que realicen contribuciones y acciones sobresalientes. Y finalmente, la estabilidad laboral del servidor público dependerá fundamentalmente de su desempeño, productividad y profesionalización, así como del resultado de las evaluaciones.

El Título Octavo, de las remuneraciones, en 11 artículos establece que el Subsistema de Remuneraciones se enfocará a normar y definir los procedimientos para retribuir el trabajo conforme a requisitos de ocupación, grado de responsabilidad, dificultad y riesgo profesional que implique el desempeño en las tareas del puesto. Para ello es necesario mantener actualizado el

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

tabulador de sueldo, con diferencias salariales proporcionales y equitativas, y con rangos mínimos, medios y máximos.

El Título Noveno, por su parte, señala las causales de separación del servicio profesional de carrera, que puede ser porque el nombramiento deje de surtir efectos o por suspensión laboral. El Título Décimo, del control y evaluación del servicio profesional de carrera, señala que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará que se cumplan los objetivos y obligaciones inherentes al servicio profesional de carrera, a través de revisiones y auditorías.

El Título Décimo Primero trata de los derechos, obligaciones e incompatibilidades de los servidores públicos. Primero menciona que los derechos de esta ley, que son: a) recibir nombramiento, b) ser evaluados con base en los valores y principios mencionados y conocer los resultados en un lapso menor a 60 días, c) acceder a programas de capacitación y profesionalización, d) recibir remuneraciones, prestaciones y estímulos, e) promociones y ascensos y f) un plan de retiro.

Después se menciona los derechos consagrados en la legislación laboral y de seguridad social federal, a saber: condiciones generales de trabajo, jornadas de trabajo y descanso obligatorio, calendario oficial de labores, periodos anuales de vacaciones, sueldo, prestaciones, afiliación sindical, derecho a huelga, seguridad e higiene, seguridad social (pensiones, jubilaciones, servicios médicos, prestaciones socioeconómicas)

Con respecto a las obligaciones del servidor público dentro del servicio profesional, se mencionan: a) asistir a cursos y otros programas de capacitación, b) participar en las evaluaciones de desempeño, c) obtener niveles de eficiencia en el desempeño que se establezcan en el sistema de evaluación y d) desempeñar sus funciones sobre la base de los principios mencionados en esta ley.

Finalmente, con relación a las incompatibilidades se menciona que la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el cumplimiento de los deberes del servidor público.

El último título, el décimo segundo, establece que en contra de las resoluciones del procedimiento de selección, el interesado podrá interponer ante la comisión el recurso de revocación, exclusivamente en el procedimiento, y no en los criterios de evaluación que se instrumenten. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será la instancia competente para conocer y substanciar los conflictos individuales de carácter laboral.

En los artículos transitorios se menciona que a partir de la entrada en vigor de al presente ley, todos los servidores públicos de base y confianza en funciones, con excepción de los de libre designación, estarán sujetos al régimen de la misma, sin menoscabo de los derechos laborales legales adquiridos. Cada dependencia, entidad y organismo público comenzará la implantación del servicio profesional de carrera de manera gradual.

Observaciones

La propuesta de Guillermo Haro es un modelo académico bastante elaborado y completo, en donde se consideran los elementos necesarios y suficientes para el establecimiento de un adecuado servicio civil de carrera en el Poder Ejecutivo mexicano. Sin duda, como lo comentamos previamente, se necesitan condiciones mínimas para la instrumentación del servicio público profesional de carrera en nuestro país, y con esta propuesta académica se impulsa y promueve el establecimiento de esas condiciones.

Esta propuesta surge como resultado del análisis de las condiciones específicas de México, y del análisis de modelos de servicio civil en otras naciones. Se trata de un esfuerzo de adaptación y adecuación, libre de contenido político y, principalmente, considerando las posibilidades reales mexicanas.

Por tratarse de una propuesta académica, no considera la opinión de actores políticos involucrados, como es el propio Poder Ejecutivo, el Congreso y los funcionarios públicos. No es una propuesta formal a discusión en el Congreso de la Unión, como es el caso de la propuesta de Carlos Rojas, por lo mismo no se trata de una propuesta en proceso de análisis y promulgación. Sin embargo, es un modelo académico muy interesante, con propuestas e ideas completas dirigidas a ordenar el ingreso y desarrollo de los servidores públicos dentro de la función pública. Se observa que contiene una estructura similar a las propuestas analizadas anteriormente, pero contiene más elementos y una desagregación más nítida de los asuntos que trata.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

En esta propuesta se involucra a los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal de base y de confianza del sector central, que no formen parte de otro sistema de servicio civil, y que no sean considerados por las leyes como funcionarios de libre designación. Se trata de una normatividad que se suma a las normas existentes, sin modificaciones legales.

Se menciona que las entidades y organismo públicos del sector paraestatal deben adecuar sus sistemas de servicio civil a este modelo normativo. Asimismo, los gobiernos locales estatales y municipales contarán con el apoyo para el establecimiento y mejoramiento de sus sistemas de servicio civil.

A pesar de sus aspectos positivos, esta propuesta contiene límites sustanciales, pues con la intención de convertirse en una propuesta viable, contiene elementos centralistas, como es el caso de la capacitación y la educación formal que tiene asignada el INAP.

En suma, es una propuesta del sector académico que se presenta por que se nota el desinterés de los actores políticos por contar con una administración pública profesional, por que a lo largo de nuestra historia, como lo observamos en el capítulo segundo de este trabajo, no se ha concretado una ley federal que respalde al servicio civil de carrera, en toda la administración pública. El sector académico propone a través de Guillermo Haro una propuesta lógica, congruente, viable, dirigida a profesionalizar a los servidores públicos.

Con relación a los aspectos políticos es importante resaltar el espacio que se otorga al secretario general de la federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y al Presidente del INAP. El primero sin duda representa los intereses laborales de los trabajadores de base del gobierno, y el INAP en la actualidad es una asociación civil dedicada al estudio y a la investigación de la administración pública, pero sin una importante relación con el gobierno.

Estos espacios en la Comisión Federal del Servicio Profesional de Carrera, pretenden por una lado neutralizar la oposición de los sindicatos de eliminar los derechos y las prestaciones con las que actualmente se cuenta, con el hecho de contar con suficiente antigüedad laborando, sin otro factor de evaluación. Y por otro lado la incorporación del INAP se presenta cuando casi no existe relación entre la función pública y las universidades y centros de investigación en administración pública. Con el INAP se pretende acercar al estudio con la acción.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Por supuesto que existen otros actores políticos como son: a) el Congreso donde no opera el sistema de profesionalización, b) el Poder Judicial quien opera su sistema de profesionalización como lo mencionamos antes, c) los funcionarios quienes se verían beneficiados por el servicio de profesionalización, d) la sociedad quien exige un mejor servicio público y e) el Presidente de la República a quien se le reduciría sustancialmente la discrecionalidad que tiene para nombrar a varios funcionarios públicos.

Por otra parte, con relación a los aspectos jurídicos, la propuesta de ley se presenta como una ley complementaria de las leyes que regulan en la Federación los derechos laborales señalados en la misma. Es una ley que se ocupará de los vacíos legales que existen actualmente en materia de relaciones laborales entre los servidores públicos y el Estado.

En este sentido, parece que en lugar de contribuir a resolver problemas de entrada, se suma a la diversidad de normas y legislaciones que oscurecen la claridad que debía existir en las relaciones laborales. No se establece, por ejemplo, que las relaciones laborales se dan entre el Estado y el trabajador, en ningún caso entre la dependencia y el trabajador.

Finalmente, los aspectos administrativos los trabaja muy bien como es caso de la elaboración de tabuladores, de ramas, de grupos, de plantillas ocupaciones quienes deben ser autorizadas por la Comisión. Asimismo, con relación a los procesos de selección, inducción, evaluación, capacitación y retiro establece una serie de mecanismos valiosos y rescatables, que permitirían trayectorias dignas dentro del servicio público.

A pesar de tratarse de una propuesta útil y eficiente, al parecer no tiene aplicación en un futuro inmediato, pues en un asunto como el que nos ocupa es importante la participación de todos los actores políticos, para elaborar una propuesta en donde quepan las posturas políticas. A pesar de ello se puede considerar como un modelo a seguir para la elaboración de próximas propuestas.

La propuesta de Haro Bélchez la considero como una propuesta perfectible, en donde se rescaten sus elementos valiosos.

3.3 Elementos para implantar la profesionalización del servicio público en la administración pública de México

En este apartado pretendo responder a la siguiente interrogante ¿Qué podemos hacer para profesionalizar el servicio público en la administración pública de México? Además me permito presentar una propuesta integral para impulsar el servicio público profesional en el siglo XXI en México, a partir de las experiencias y propuestas que existen.

Hasta aquí hemos visto la evolución del estudio de la administración pública, en torno a la idea del servicio público profesional, la evolución de algunos sistemas de servicio profesional en el mundo y en nuestro país, el progreso del servicio público profesional en México y, finalmente, algunas propuestas recientes.

Pero surge la interrogante: ¿Por dónde empezar? Comentábamos anteriormente que la transición política y administrativa en México, genera nuevas formas de administrar y de hacer política y paulatinamente elimina las reglas no escritas heredadas del pasado. Comienza una nueva etapa en donde se fortalece la división de Poderes, se consolida la democracia, se fortalece el federalismo, la independencia de los gobiernos estatales y municipales, y la administración pública se transforma en un aparato administrativo neutral, imparcial, eficiente y moderno.

Pero esta nueva etapa apenas comienza y tiene un largo camino por recorrer para consolidar sus nuevas formas y tendencias. En esta nueva etapa se encuentra una oportunidad histórica, única, que cuenta con las condiciones para impulsar reformas, como la profesionalización del servicio público, pero se necesita primero la propuesta y después los consensos de todos los actores políticos, involucrados en la reforma.

Sin embargo, el diagnóstico es desolador pues la función pública, en los tres Poderes de la Unión y en los tres niveles de gobierno, presenta en general resultados pobres, corrupción, ineficiencia, oportunismo, clientelismo, fraude, burocratismo, falta de coordinación y dirección, ausencia de valores y objetivos de Estado, de conjunto; en general el servicio público presenta graves y profundos problemas. Por supuesto que existen excepciones de calidad y eficiencia, pero son los menos.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Como lo hemos podido constatar no se trata de promulgación de una normatividad que regule la profesionalización de la función pública, pues se requiere además del sustento jurídico, que se cuente con una normatividad clara en materia de relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, que no deje duda en la interpretación de dicha norma. Asimismo, se requiere de una nueva cultura laboral que genere la confianza y construya consensos dentro de la sociedad. El camino de la profesionalización de la función pública en México es largo, pero debemos comenzar por hacer algo.

Los acontecimientos recientes, como el cambio de partido en el poder (del PRI al PAN), el cuestionamiento y la revisión permanente de las acciones que emprende el gobierno mexicano, la novedosa lucha por el poder, la crisis en los partidos políticos, así como la diversidad en los gobiernos estatales y municipales, los cambios de relaciones políticas, las consecuencias de la privatización de algunas empresas públicas, entre otros aspectos, generan un entorno social y político difícil para emprender una reforma como la implantación de la profesionalización del servicio público

Sin embargo, precisamente porque la situación administrativa en México es difícil, es necesario iniciar los trabajos para contar con una administración pública ordenada y eficiente, que procure la atención de las demandas de la población y que proporcione oportunamente los servicios básicos, sin el fantasma de la corrupción y la inseguridad.

Hemos comentado que los especialistas coinciden en proponer una reforma estructural, en donde a través de una revolución administrativa se impulse un cambio estructural, en el marco de la Reforma del Estado, de los trabajos de la modernización administrativa, y con las experiencias vigentes de profesionalización en algunas dependencias.

Pero se insiste: ¿Qué podemos hacer? Hemos revisado la historia y hemos constatado que los elementos fundamentales del Estado, Política y Administración Pública, no los podemos seguir pensando como elementos separados, pues la administración pública con sus acciones genera consensos o disensos, pues sigue la línea establecida por la política.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

La política son opciones y la administración pública son acciones, que juntos dan el rumbo del Estado, y generan la gobernabilidad. No obstante lo anterior, el objetivo de los sistemas de profesionalización es conjugar, combinar, equilibrar la confianza y la preparación de los funcionarios públicos. En otras palabras, fomentar la neutralidad administrativa significa comprometer a los servidores públicos con el Estado y con la sociedad.

Hemos coincidido en que no existe uniformidad en la administración pública, en varios aspectos, en las acciones coordinadas, en la forma de ingresar, en el manejo de los recursos humanos, en la definición de objetivos y de responsabilidades, y en la rendición de cuentas. Existen vastos espacios de discrecionalidad, que a pesar de que poco a poco se han ido reduciendo, en materia de profesionalización de los servidores públicos, aún existe mucho por hacer.

La propuesta concreta de esta investigación supone que podemos hacer una alianza estratégica, con todos los actores políticos del Estado Mexicano, para hacer trabajo de Estado, para fomentar la unidad, con una visión de largo plazo hacia el futuro. Es necesario superar la etapa de reglas de no escritas y escribir claramente las reglas que normarán la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado. Es indispensable desaparecer las discrecionalidades y en su lugar colocar normas claras que no dejen lugar a dudas.

La propuesta supone que debemos ordenar la situación administrativa, concretamente las relaciones laborales, no necesitamos inventar un nuevo sistema administrativo; asimismo, debemos concentrar las normas generales, pero a la vez descentralizar las acciones particulares.

El Estado, como un ente único e indiviso, debe tener una misión, una visión y objetivos claros y objetivos acerca de la administración y desarrollo de sus recursos humanos, como uno de sus elementos sustanciales. Le debe otorgar confianza, exigir el respeto a los valores, resultados positivos y la superación personal.

En este contexto, podemos estar de acuerdo que se trata de una decisión pública de gran importancia, que implica una completa transformación de los usos y costumbres dentro de la administración pública, en donde los valores, la vocación de servicio y la capacidad profesional son los tres ejes rectores de dicha transformación.

Finalmente, consideremos la siguiente cuestión: ¿Cómo enfrenta el reto de mejorar la administración pública el Presidente de la República, Vicente Fox, a inicio del siglo XXI? Cómo lo señalamos anteriormente, Vicente Fox desde su campaña asumió el compromiso de incorporar la calidad en el servicio público y cómo Presidente de la República, en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció un apartado denominado "*Un buen gobierno*"²⁰¹, donde señala que "a fin de que esta administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión".

"No estamos hablando de una transformación a partir de un proceso de mejora gradual y paulatina, sino de generar rápidamente los cambios profundos que nos permitan recuperar el tiempo perdido y la capacidad de respuesta para atender con prontitud y eficacia las necesidades de la sociedad. No obstante la urgencia evidente de cambio, el reto de forjar un buen gobierno no es una tarea que pueda realizarse por decreto o atendiendo a una tendencia mundial, sino que demanda un trabajo serio y persistente.

"El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad. Necesitamos un gobierno participativo que consulte a la sociedad sobre sus necesidades y prioridades para convertirlas en políticas de gobierno, y que de forma constante se someta a una rigurosa rendición de cuentas, no sólo en lo que se refiere al uso honesto y transparente de los recursos, sino también a la eficacia y calidad con que se utilizan.

"Requerimos un gobierno con un alto sentido de responsabilidad social, que sabe de la importancia de su trabajo y que se responsabilice de su actuación, de sus errores y en general de sus decisiones, mismas que serán sometidas a un minucioso proceso de evaluación. Requerimos un gobierno estratégico y competitivo, que sea la vanguardia de la sociedad, que establezca democráticamente las prioridades sociales e invierta de manera eficaz sus recursos financieros, humanos, materiales y legales en el logro de la gran visión de un México competitivo y justo.

"Requerimos un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el despilfarro de recursos y promover la eficacia de su función en todos

²⁰¹ Tomado de la Página Web www.Presidencia.gob.mx

los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar.

"Requerimos un gobierno ágil y flexible, capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente. Frente al paradigma de un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, prevalezca el de un gobierno estratégico, orientado a administrar resultados. Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano.

"La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual nos permita derribar las barreras existentes para la innovación y la creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobre regulación existente. Requerimos un gobierno abierto y transparente, que trabaje en una gran vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la información.

"Requerimos un gobierno descentralizado, que en sus relaciones con los estados y municipios propicie no sólo una simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal, que deje en claro que la nación es más que la suma de sus partes. Un gobierno global, que se inserte en el contexto mundial y entienda que no puede sustraerse de esta dinámica de cambio vertiginoso, que presenta riesgos por un lado, pero que igualmente ofrece grandes oportunidades. Un gobierno que, potenciando el uso de las tecnologías de la información, contribuya al reto de forjar un gobierno que ofrezca mayores servicios y de mejor calidad a un menor costo.

"Necesitamos un gobierno austero, que trabaje mejor y cueste menos, que someta sus procesos a una estricta validación, para determinar aquellos que ya no le dan un valor agregado a la sociedad, y cuyos recursos deben ser reorientados a programas sustantivos del gobierno. Que contribuya al fortalecimiento de las finanzas, reduciendo el gasto excesivo y burocrático. Requerimos un gobierno confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad, rediseñados en tal forma que eviten y prevengan los actos de corrupción, basado en un estricto código de ética.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

"En suma, requerimos un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adoptado. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

"A través de la innovación, buscaremos remplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura, que permita la evolución de los enfoques tradicionales hacia enfoques visionarios y de futuro, que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.

"Transformar la orientación del gobierno sólo será posible si somos capaces de sumar las voluntades de todos los servidores públicos, por lo que debemos dejar atrás los esquemas jerárquicos basados en el control, que inhiben la creatividad y la innovación, para dar paso a esquemas que faculden y fomenten la participación y el trabajo en equipo"

Con lo anterior, se puede observar el Poder Ejecutivo, en el Plan Nacional de Desarrollo, se ha pronunciado con relación a la transformación de la administración pública, de manera clara, contundente y en el sentido correcto; ahora nos queda esperar las acciones que se tomarán para impulsar estos cambios. Por su parte, el Poder Legislativo ha iniciado discusiones entre sus miembros, en torno a la posible reelección de los diputados y senadores, como una medida de profesionalización de los integrantes del Congreso de la Unión.

Finalmente, el Poder Judicial y su reciente sistema de profesionalización, como lo comentamos en el punto 3.1.4, requiere de adecuaciones y mejoras, reorientaciones y actualizaciones que maximicen sus resultados.

En el siguiente punto señalaremos los elementos que se considera deben estar presentes para impulsar la carrera pública profesional en nuestro país en el siglo XXI.

3.3.1 Elementos a considerar

Ahora surge otra interrogante ¿Qué elementos debemos considerar en nuestra propuesta? Desde nuestra perspectiva demos considerar tres vertientes: la vertiente administrativa, la vertiente jurídica y la vertiente política.

Estas tres vertientes pretenden clasificar los problemas que se enfrenta la propuesta de profesionalización de la función pública, pues sin duda no se trata de una tarea sencilla, sino que es una transformación que necesita de condiciones favorables previas.

Como lo hemos comentado existen avances en algunas áreas de la función pública, que generan condiciones favorables para la profesionalización de la función pública, pero en este apartado se pretende identificar a los aspectos negativos que se deben considerar, para atacarlos o eliminarlos, y propiciar la profesionalización del servicio público, sin demasiados problemas de implementación.

3.3.1.1 Vertiente Administrativa

En esta vertiente identificaremos los aspectos positivos y los aspectos negativos. Con relación a los primeros, dentro de los aspectos positivos nos encontramos con los sistemas de profesionalización de los servidores públicos, como los señalados en el apartado 3.1, que sin duda contribuyen a mejorar el servicio público en sus ámbitos de competencia. Asimismo, las propuestas presentadas constituyen avances sustanciales en la rama administrativa del Estado, sin embargo existen otros retrasos significativos.

Dentro de los aspectos negativos, el primero lo ubicamos en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, pues no son claras, precisas, contiene ambigüedades; en cambio esas relaciones laborales se individualizan cada dependencia y los individuos. Esta situación genera una innumerable serie de relaciones laborales distintas entre dependencias y trabajadores.

También en esta vertiente se identifica la ausencia de una cultura administrativa dentro de la función pública, basada en la eficiencia, la calidad, la innovación, la creatividad, la disposición a resolver problemas, la disciplina, el orden, el apego a la normatividad, etc; en cambio, persiste la

visión histórica de una administración pública burda, lenta, ineficiente y corrupta. Los avances en este ámbito son lentos e inseguros.

Otro problema administrativo son las actuales maneras de ingresar a laborar en el servicio público, sin previa selección y evaluación, en todos los niveles de la administración pública, a excepción en las áreas en donde operan sistemas rígidos de servicio civil. La improvisación se da en todos los ámbitos: a) trabajadores de base, b) funcionarios de todos los niveles, c) empleados del Poder Judicial, d) Diputados y Senadores, e) gobernadores, f) presidentes municipales, en algunos casos se desconocen las normas federales y estatales, incluso se atreven a actuar sin ningún respeto por la función pública.

En la actualidad es posible observar en distintos niveles de la función pública, a funcionarios sin ningún compromiso evidente por el desarrollo de la nación, por el trabajo por la sociedad y con sentido de responsabilidad. Para argumentar a favor de la aseveración anterior, es posible observar los costos que ha generado la falta de preparación dentro del servicio público, pues nuestro país se encuentra dentro de los países subdesarrollados y del tercer mundo, a pesar de contar con riquezas naturales y con recursos humanos valiosos.

Por otra parte, el sistema de remuneraciones en la función pública opera sin control de Estado, pues en algunos casos los gobernadores, los presidentes municipales y los diputados, se asignan el sueldo que creen conveniente, sin ninguna regulación normativa. En el caso del Poder Ejecutivo, la S.H.C.P. controla los tabuladores de la administración pública federal centralizada, asimismo autoriza los tabuladores de las dependencias descentralizadas. Sin embargo, actualmente no existe una política salarial congruente del Estado, con una curva salarial equitativa y justa.

El descontrol salarial genera varios problemas: por ejemplo fomenta la corrupción y la venta de información a grupos delictivos, entre otros actos. Asimismo, propicia que las personas preparadas y valiosas prefieran las opciones dentro de la administración privada, pues existen mejores condiciones salariales, seguridades laborales y perspectivas de desarrollo. Con el paso del tiempo, se ha generado que en la administración pública ingresen personas con pocas aptitudes, con pocas perspectivas de desarrollo y con el ánimo de *vivir del presupuesto*, sin aportar cosas valiosas al servicio público.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Otra consecuencia de los bajos salarios en la administración pública es, principalmente en los trabajadores de base, la falta de interés por desarrollar con calidad su trabajo cotidiano, orillándolos a buscar otras fuentes de ingreso como es la venta de artículos, aún dentro de las oficinas, lo que genera desatención por las actividades en general.

El desinterés de los servidores públicos dentro de la administración pública, en todos los niveles, es propiciado también por la falta de claridad dentro de las estructuras administrativas, en las plantillas ocupacionales, en el catálogo de puestos, en los profesiogramas y en los manuales de organización.

Es decir, en muchas ocasiones no existen funciones, atribuciones y responsabilidades claramente definidas y por escrito. El problema comienza desde la contratación misma de los servidores públicos, quienes no se comprometen por escrito, pues no se les obliga a comprometerse por juramento a realizar sus funciones con eficiencia, profesionalismo y responsabilidad.

Por lo general no existen nombramientos formales en donde se establezcan derechos y obligaciones, por medio de los cuales se les pueda exigir el cumplimiento de sus responsabilidades. En algunas ocasiones se les contrata y se les asignan funciones sobre la marcha, lo que genera disfunciones en las estructuras ocupacionales, ya que por ejemplo se observa que se asigna una plaza de jefe de oficina y se realizan funciones de secretaria o distintos a los de la plaza asignada.

Otro aspecto es la ausencia de un sistema de desarrollo dentro del servicio público, que estimule el trabajo y premie los esfuerzos, y reconozca los conocimientos y las habilidades dentro de la función pública. En consecuencia, la ausencia de métodos objetivos de evaluación, y el predominio del sistema de evaluación con base en la lealtad personal, desmotiva las propuestas creativas y estimula la adulación de los jefes.

Un aspecto más es la separación conflictiva del servicio público, pues ante la ausencia de un marco normativo claro, se solicitan renuncias sin causas justificadas, se hacen despidos justificados, sobre todo al personal de confianza, generando conflictos laborales en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en dónde comúnmente se falla a favor de los empleados despedidos.

La fuente de estos conflictos laborales, además de la ambigüedad legal, es la ortodoxa separación entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, en donde los primeros tienen asegurada la permanencia a cambio de sueldos bajos, y los segundos trabajan en incertidumbre permanente, pues no tienen estabilidad laboral asegurada, pero a cambio reciben sueldos generosos.

3.3.1.2 Vertiente Jurídica

La vertiente jurídica considera la abundante normatividad que existe actualmente, en muchos casos insuficiente, ambigua e incluso contradictoria. Las normas laborales en nuestro país en general han sido rebasadas, son obsoletas y presentan lagunas jurídicas. La relación laboral del Estado con sus trabajadores no es uniforme.

La normatividad para los empleados públicos en México es diversa y difusa, se orienta a proteger principalmente las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores de base. La legislación comienza en el artículo 123 de la Constitución, donde se regulan las relaciones laborales; en los apartados A se refiere a las relaciones laborales de los obreros, jornaleros, empelados, domésticos, artesanos, y de manera general todo contrato de trabajo. Por otra parte, el apartado B regula las relaciones laborales de los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Sin embargo, al apartado B no incluye a los trabajadores de todos los organismos descentralizados, en controversia con otras normas establecidas. Por ejemplo aquí encontramos una contradicción pues los trabajadores del ISSSTE en sus relaciones laborales ¿deben ser considerados por el apartado A o por el apartado B? La Ley federal de trabajadores al servicio del Estado considera que son trabajadores regidos por el apartado B, pero la Constitución no lo considera así. Asimismo, los trabajadores de confianza sólo están protegidos en sus percepciones salariales y en las prestaciones de seguridad social, quedando desprotegidos de sus demás derechos laborales.

En materia laboral de los servidores públicos, existe una gran diversidad de leyes, decretos y acuerdos vinculados con la administración y el desarrollo de personal. Por ejemplo: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (Acuerdo publicado en el DOF 29/06/83), Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, Manual de

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Normas para el Ejercicio del Gasto de la Administración Pública Federal (publicado en el DOF 31/03/98)

También existen las normas de profesionalización de servicio público. Por sólo mencionar otros ordenamientos jurídicos que tienen que ver en algunos aspectos con la regulación de los recursos humanos dentro de la función pública, se encuentran los siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.
- Ley Federal del Trabajo
- Ley Federal de Responsabilidades
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de servicios de la Armada de México.
- Ley de la Disciplina de la Armada de México
- Ley de la Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis, del apartado B del artículo 123 constitucional.
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Ley de ascensos de la Armada de México
- Ley de recompensas de la Armada de México
- Ley de ascensos y recompensas del ejército y fuerza aérea nacionales
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas civiles
- Ley del Servicio Exterior Mexicano
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento de Vacaciones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal
- Reglamentos de los Centros Federales de Readaptación Social del Distrito Federal
- Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos de la Policía Judicial Federal

Aunado a éstas normas es necesario considerar las normatividades estatales, y de los poderes Legislativo y Judicial federal y estatales. Es importante destacar la ausencia de un código de ética para el servicio público, en donde se establezcan los lineamientos, normas y valores que se deben preservar y practicar dentro de la función pública.

Asimismo, el gran problema dentro de esta vertiente es la ausencia de una reglamentación general que se aplique a todos los trabajadores al servicio del Estado.

3.3.1.3 Vertiente Política

La vertiente política destaca los aspectos heredados del sistema político mexicano, las deficiencias administrativas que se generaron a largo de la historia de México, desde etapa del México independiente hasta nuestros días. Es importante resaltar los rasgos del sistema corporativista, del partido único, del presidencialismo, de la dominación del Poder Ejecutivo, sobre los otros Poderes de la Unión.

En este escenario, a inicios del siglo XXI, la transición política de nuestro país nos presenta la oportunidad de transformar la visión y la misión del Estado Mexicano, a través de la renovación de los valores de sus recursos humanos, introduciendo nuevos e innovadores elementos para el servicio público, en donde sea premiados los esfuerzos y castigados los abusos. Para ello, es necesario que se renueven las políticas de Estado, se trabaje con consenso entre los actores políticos respecto a las decisiones públicas, y se incorporen elementos de evaluación política.

Sin embargo, es necesario tener presente que en nuestro país persiste la ausencia de una cultura política, en donde los principios y valores de la democracia, la tolerancia, la alternancia política, se perciben como hechos extraños en la vida pública y las desconfianzas en las instituciones públicas persisten. Los usos y las costumbres arraigados en la designación de servidores públicos, heredados del sistema político que sobrevivió durante 7 décadas, no se pueden eliminar tan fácilmente, pues forman parte de la vida pública de nuestro país, es imposible transformar y modificar vicios con nuevas normatividades, pues es necesario generar una nueva cultura administrativa, nuevos principios, nuevas reglas, nuevos usos y costumbres.

La participación ciudadana es primordial en esta transformación administrativa, pues sus evaluaciones en la prestación de servicios públicos, en la impartición de justicia y en el trabajo del Congreso, son de gran importancia, pues se estará en posibilidades de reorientar la función administrativa para corregir errores. Los partidos políticos y las organizaciones gubernamentales

(ONG) pueden influir con la presión política y social, para incorporar a los mejores hombres y mujeres en la función pública, y para obtener resultados positivos en la gestión pública.

La participación de las Universidades, centros de investigación y asociaciones profesionales dentro de la función pública son primordiales, pues no es posible que a principios del siglo XXI en nuestro país no se permita la participación de los centros de investigación en la definición de políticas de recursos humanos del Estado.

En suma, los actores que deben participar son el Estado, los tres Poderes de la Unión, los servidores públicos, las universidades y los institutos y centros de investigación en administración pública, así como la sociedad civil y los grupos de presión.

3.3.2 Propuesta para profesionalizar el servicio público en México

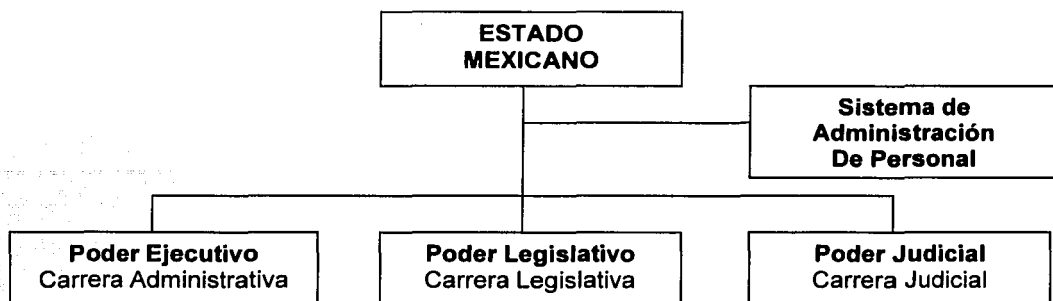
Propongo el establecimiento del *Sistema de Administración de Personal del Estado Mexicano*, que tenga como fundamento principal impulsar la *carrera pública* dentro de la función pública. La carrera pública se entiende como el trabajo realizado por un individuo a favor del Estado, en donde cuenta con la posibilidad de mejorar personalmente a través de méritos laborales, eficiencia mostrada y preparación profesional continua, dentro de un marco normativo claro, lógico y congruente.

El propósito de la carrera pública deber ser el atraer y mantener en la función pública a hombres y mujeres con talento, inteligencia, hábiles, creativos, con disposición, ambiciosos, entre otras cualidades y virtudes, para mejorar la acción del Estado.

La carrera pública se integra de tres tipos de carreras especializadas: la carrera administrativa, la carrera legislativa y la carrera judicial.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Organigrama de ubicación dentro del Estado mexicano²⁰²



El Sistema de Administración de Personal (S.A.P.) debe ser un organismo autónomo, dependiente del Estado Mexicano, que tenga como función primordial impulsar la carrera pública, en sus tres modalidades, a través de reglas generales, precisas, claras y concretas. El objetivo es mejorar y propiciar el desarrollo de los recursos humanos del Estado Federal y de los Estados y municipios de la federación.

Con el S.A.P. se pretende promover una relación más estrecha entre los Poderes de la Unión, con relación a sus recursos humanos, considerando el principio que señala que todos los servidores públicos, antes de ingresar al servicio público, deben tener una formación mínima común, que les permita conocer de manera general los objetivos del Estado, su misión, su visión a largo plazo, su historia, su cultura, sus tradiciones, sus recursos naturales, económicos, políticos y sociales.

Asimismo, se debe permitir que todos los servidores públicos se reconozcan a sí mismos como trabajadores al servicio del Estado, cuenten con un nombramiento del Estado por escrito, y una serie de regulaciones normativas claras y precisas, que les permita desarrollarse dentro de la función pública.

²⁰² Fuente: Cuadro elaborado por el autor

3.3.2.1 Estructura

El S.A.P. federal debe ser un organismo público, dependiente del Estado, que se ocupe de regular las relaciones laborales entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado. Se debe convertir en un órgano autónomo que procure las reglas generales de dichas relaciones, que proponga las adecuaciones pertinentes y que regule el cumplimiento de las disposiciones emitidas.

El S.A.P. se debe integrar por representantes de cada uno de los tres Poderes de la Unión, quienes se rotarán la dirección del organismo, así como representantes vocales en un número proporcional al número de trabajadores con los que cuenta cada uno de los poderes. Asimismo, debe contar con una Secretaría Técnica, que opere como la estructura administrativa encargada de publicar los acuerdos generales y de coordinar los asuntos a tratar.

Se propone que se integren además representantes de la sociedad civil, de las organizaciones no gubernamentales, de las universidades públicas y privadas del país, de instituciones de investigación y asociaciones profesionales de la administración pública, en calidad de observadores y con voz en las asambleas.

Los miembros de la estructura del SAP deben ser servidores públicos, comisionados por los poderes de la Unión, tanto el personal directivo como el personal administrativo. Será un órgano centralizado que no requiera delegados, ni realizar actividades de supervisión en los centros de trabajo. Será un organismo que emita acuerdos y lineamientos generales para que los Poderes de la Unión los adecuen conforme a sus requerimientos.

Su estructura y operación se debe regular por una Ley Federal, que considere su formación, operación y funciones generales. Para ser miembro del SAP, será necesario gozar de una reputación honorable, contar con el respaldo y la aprobación de los miembros de los Poderes de la Unión.

3.3.2.2 Objetivos

El S.A.P. tendrá los objetivos:

- Elaborar, proponer y manejar una normatividad general que regule el manejo de los recursos humanos del Estado, en los tres poderes de la Unión y en los tres niveles de gobierno, de tal manera que no quede duda o ambigüedades dentro de las relaciones labores entre el Estado y sus trabajadores.
- Impulsar la elaboración de normatividades específicas, complementarias y congruentes con las normas generales.
- Consolidar y profesionalizar a los servidores públicos.
- Impulsar la creación de una nueva cultura administrativa.
- Establecer un sistema de selección profesional de candidatos servidores públicos, que deseen ingresar a laborar en la función pública.
- Asegurar que los servidores públicos que ingresen a laborar en la función pública, se encuentren plenamente comprometidos con el desarrollo de la nación, dentro de los tres Poderes de la Unión.
- Impulsar el crecimiento y el desarrollo de nuestro país, en materia administrativa.
- Controlar el sistema de remuneraciones del Estado mexicano.
- Elaborar una política salarial congruente, equitativa y justa, que sea aplicable a todos los trabajadores del Estado.
- Transformar el servicio público en una opción de trabajo atractiva, con perspectivas de desarrollo y superación personal.
- Despedir paulativamente a los trabajadores al servicio del Estado deshonestos, ineficientes, irresponsables, sin compromiso con el desarrollo de la nación.
- Convertir a las oficinas públicas del Estado en centros de calidad, de compromiso, libres de costumbres burocráticas.
- Impulsa la revisión de las estructuras administrativas, plantillas ocupacionales, catálogos de puestos y manuales de organización, del Estado.
- Fomentar el compromiso por escrito y bajo juramento, de ejercer la función pública con eficiencia, honestidad, imparcialidad, profesionalismo y objetividad.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- Asegurar que se emitan nombramientos por escrito, en donde se definan aspectos básicos como: horario, sueldo, adscripción, plaza, puesto, funciones, responsabilidades, entre otros.
- Establecer sistemas de desarrollo que premie los esfuerzos y castigue las irresponsabilidades.
- Consolidar un sistema adecuado de separación de la función pública, que evite los juicios jurídicos.
- Analizar la clasificación de los servidores públicos, y establecer cuerpos de funcionarios precisos y claros, con sus grados correspondientes, en sustitución de la ortodoxa división de trabajadores de base y de confianza.
- Contribuir a la transición democrática.
- Establecer y diseñar objetivamente la visión y la misión del Estado.
- Impulsar el consenso de los actores políticos, respecto a la administración de los recursos humanos.
- Eliminar los usos y las costumbres heredados del pasado.
- Fomentar la participación ciudadana.
- Incorporar a todos los actores políticos, sociales y académicos.
- Integrar la participación activa de las Universidades, Institutos y centros de investigación a la administración de recursos humanos.
- Contribuir a la transformación y la modernización de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, en organizaciones modernas, eficientes y de calidad.

3.3.2.3 Atribuciones

Las atribuciones generales del S.A.P. se deben establecer mediante consenso, sin embargo se propone que el S.A.P. del Estado mexicano, así como los de los estados federados, tengan las siguientes atribuciones:

- Reglamentar las relaciones laborales entre el estado y sus empleados.
- Uniformar los sistemas de manejo de personal.
- Conducir la política salarial del Estado.
- Coordinar las acciones en materia de personal.
- Administrar el catálogo de puestos.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- Validar los sistemas de selección de servidores públicos.
- Validar los sistemas de ingreso y promoción en el servicio público.
- Aprobar los sistemas de separación de la función pública.
- Autorizar a universidades, institutos y centros de investigación la facultad de certificar a los futuros servidores públicos.
- Emitir los lineamientos generales para la formación básica, especializada y específica de servidores públicos.
- Validar el plan de estudios de centros de formación.
- Autorizar la clasificación de bibliotecas especializadas en administración pública.
- Llevar el censo de servidores públicos, de centros de formación y de dependencias gubernamentales.
- Coordinar las carreras administrativas, legislativas y judiciales.
- Definir conceptos, grupos, ramas, cuerpos, grados, áreas.
- Apoyar a los sistemas de profesionalización para mejorar y compartir sus procesos.
- Recibir críticas para orientar el servicio.
- Mantener la constante adecuación de las carreras administrativas.
- Fomentar la evaluación integral de los aspirantes a servidores públicos, considerando los ámbitos de: Conocimientos, formación, plan de vida personal y forma de vida.
- Fomentar la costumbre de que los electores, en los procesos electorales para cargos públicos, consideren la certificación profesional de los candidatos.

Por su parte, las carreras administrativas, legislativas y judiciales dentro de los Poderes de la Unión de la República mexicana y los poderes de los estados federados, tendrán las siguientes atribuciones:

- Administrar la operación de la carrera pública correspondiente.
- Atender los ordenamientos, las solicitudes y los requerimientos del S.A.P.
- Coordinar la comunicación con los miembros del Poder y las Universidades y centros de investigación.
- Coordinar el establecimiento de carreras profesionales en cada una de las dependencias.
- Supervisar los procesos de evaluación.
- Verificar que la carrera pública opere con eficiencia, profesionalismo y calidad.

- Incorporar las solicitudes y sugerencias de la opinión pública, para su análisis y, en su caso, para presentar dicha propuesta ante el S.A.P. federal.
- Verificar que en todas y cada una de las dependencias del Estado, se cuente con un sistema de profesionalización del servicio público.
- Participar activamente en la formación y capacitación de los servidores públicos.
- Considerar las propuestas existentes, las experiencias en otros países y las nuevas tendencias del estudio de la Administración Pública.

3.3.3 Etapas de implementación

Por tratarse de una propuesta que involucra varios aspectos dentro de la función pública, se requiere de un proceso de implementación que se ha dividido en tres etapas:

1. Etapa de transición
2. Etapa de sistematización
3. Etapa de consolidación

Estas etapas describen los tiempos que se deben considerar para la implementación gradual del S.A.P., pues por tratarse de una profunda transformación de la administración de los recursos humanos, desde la fase de reclutamiento, selección, capacitación, promoción y separación de la función pública.

En esta propuesta se establece el principio de que para mejorar sustancialmente las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados, es necesario fortalecer la fase de contratación, pues si se establecen reglas claras desde el principio, el final tendrá que ser necesariamente conforme las reglas estipuladas al principio, sin problemas jurídicos o legales.

La idea básica es analizar las propuestas que existen, considerar las experiencias en otros países, hacer una propuesta para nuestro país en donde participen todos los actores, y redactar reglas claras en torno al ingreso, promoción y salida de la función pública, en donde estén satisfechos.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Etapa de Transición

Es la primera etapa para implementar el S.A.P. en nuestro país, en donde se considera la creación del organismo y las primeras actividades a realizar, a saber:

- Crear formalmente el S.A.P. y designar a sus miembros.
- Elaborar un diagnóstico general de la situación de las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores, dentro de los tres poderes de la Unión.
- Integrar un diagnóstico general de los gobiernos locales.
- Generar una discusión en torno a las funciones y atribuciones del S.A.P.
- Establecer un calendario de trabajo.
- Definir un sistema y un procedimiento de evaluación del personal en activo.
- Coordinar la elaboración de un proyecto de Ley Federal, que reglamente la creación, el funcionamiento y las atribuciones del nuevo organismo.
- Los Poderes de la Unión deberán establecer o mejorar sus sistemas de profesionalización del servicio público, conforme a los nuevos lineamientos generales estipulados.
- Diseñar mecanismos de cada uno de los procesos: reclutamiento, selección, promoción y retiro.
- Emitir los lineamientos generales.
- Establecer que los procesos de capacitación y educación formal, deberán ser financiados por los interesados.
- Realizar trabajos de actualización y modernización de los documentos que regulan la función pública: tabuladores, catálogos de puestos, profesiogramas, manuales de organización, perfiles de puestos, normatividades, entre otros.
- Coordinar el catálogo de Universidades, Institutos y centros de investigación autorizados para la preparación, capacitación y formación de los servidores públicos.
- Establecer un centro de difusión de los cursos, diplomados y especializaciones que se ofrezcan para mejorar la función pública.
- Uniformar los criterios de planes y programas de estudios, así como las materias obligatorias que se deben dictar en la formación de servidores públicos.
- Diseñar cuerpos y grados de funcionarios.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Esta etapa esta prevista para operar en el Estado mexicano por un lapso no mayor de 6 años, cuando se encontrará operando plenamente. En esta etapa se definirá a los funcionarios de libre designación y a servidores públicos de carrera. A los servidores públicos electos se les apoyará con programas de preparación y en las futuras elecciones se solicitará que los electores consideren su preparación académica, a través de las certificaciones emitidas por las universidades.

Etapa de Sistematización

La etapa de sistematización es la etapa de certificación de las líneas generales, procesos y sistemas que operan con éxito, los cuales se sistematizan y se integran al S.A.P. La etapa de transición operará con pruebas y proyectos, los cuales se desecharán si demuestran su inoperancia o se sistematizarán si prueban su efectividad.

Esta etapa durará 5 años, con la referencia del cambio de gobierno que encabeza Vicente Fox y que entregará al nuevo presidente electo que resulte ganador en las elecciones presidenciales del año 2006. En esta etapa se operará junto con la primera etapa. Tiene las siguientes características:

- Registro de sistemas eficientes.
- Registro de normas y lineamientos claros y objetivos.
- Validación de resultados de procesos establecidos.
- Coordinación de trabajos en conjunto.
- Uniformidad de criterios.
- Apoyo en los procesos de validación.

Etapa de Consolidación

Finalmente, la etapa de consolidación entrará en vigor después de los seis años de operación de las primeras dos etapas. Esta etapa supone la permanente actualización del SAP, y su constante adecuación a los nuevos tiempos y a las transformaciones naturales del país.

Esta última fase también supone que la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores se encuentra regulado por normas generales, específicas y claras, sin ambigüedades. La fase de consolidación será su permanente órgano de control.

3.4 Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos analizado como es que la transición hacia la democracia en nuestro país, nos ha colocado en una situación histórica en donde la posibilidad de modernizar los recursos humanos del servicio público depende de una decisión de Estado.

El servicio público profesional en el México del siglo XXI, se encuentra en un contexto de transición, de modernización administrativa, en donde a partir de las elecciones federales del 2 de julio del 2000, nuestro país comenzó a transformarse en casi todos los ámbitos de la vida pública.

En este escenario, algunos de los actores como son los propios funcionarios públicos, el Estado, sus instituciones, el Congreso, los partidos políticos, los sindicatos, entre otros, no se encontraban preparados para la transición democrática, para la transformación del Estado en un ente moderno, innovador, con calidad en el servicio, con nuevas reglas.

Antes de la transición democrática se habían elaborado y se estaban preparando propuestas para impulsar el servicio civil de carrera o un servicio profesional de carrera, dirigidos a establecer normas de ingreso, selección, promoción, evaluación y retiro de los servidores públicos del Poder Ejecutivo federal. Las propuestas recogen experiencias de otras naciones, y de sistemas de profesionalización especializados que se encuentran operando en algunas áreas del Estado mexicano.

El servicio público del siglo XXI en México, presenta grandes contrastes: por un lado existen funcionado sistemas de profesionalización bastante eficientes, como es en el servicio exterior y en el Instituto Federal Electoral, por mencionar algunos, y por otro lado existen graves lagunas legales con los funcionarios de confianza, nombramientos de servidores públicos improvisados y servidores públicos electos, sin compromiso social y sin un sentido mínimo de responsabilidad.

Sin duda las propuestas de Esteban Moctezuma, Carlos Rojas y Guillermo Haro son novedosas, y contienen elementos rescatables para la función pública, pero me parece necesario actuar a profundidad, con mayor coordinación dentro del Estado mexicano y considerando a todos los elementos que influyen para su transformación.

Se ha dicho que no se trata de una reforma administrativa, porque se puede comparar con una revolución administrativa, en donde se destierren de raíz las deficiencias administrativas, desaparezcan las ambigüedades y en su lugar se establezcan reglas claras, objetivas y contundentes, en donde aquellos individuos que elijan la función pública como la profesión de su vida, deberán prepararse antes de ingresar, someterse a evaluaciones de selección y prepararse continuamente para permanecer en el cargo.

Precisamente por tratarse de una reforma con diversos aspectos administrativos, jurídicos y políticos, que requiere de la participación de los actores involucrados, para consensar una propuesta global, con posibilidades reales de aplicación. Al revisar el material académico que existe en torno al tema, es posible encontrar diversas, variadas y valiosas aportaciones, en donde todos estamos de acuerdo de que es impostergable la implementación de un sistema de profesionalización de la función pública.

Mi propuesta pretende incorporar todas esas aportaciones valiosas, dentro de la discusión en el S.A.P., en donde todas las aportaciones, las propuestas, las recomendaciones de la OCDE, se consideren y entre todos decidan la mejor opción. Por supuesto sin olvidar las vertientes administrativas, jurídicas y políticas.

Es el momento histórico adecuado para nuestro país, por que existen las condiciones idóneas, para superar los retrasos en materia de recursos humanos del Estado. Estamos de acuerdo que la creación de organismos como el SAP son urgentes, pero para lograrlo se requiere trabajar en la construcción de consensos y en los procesos de discusión e implementación.

El trabajo que se tiene que realizar en el futuro es de grandes dimensiones, es enorme, las propuestas están esperando su análisis, sólo falta la decisión de los miembros del Estado para mejorar la situación global en materia de recursos humanos. México tiene con qué, sólo falta saber el cuándo.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Durante los últimos 200 años recientes de la historia mundial, hemos aprendido que la evolución y el desarrollo de los Estados requiere de organización, de trabajo en equipo, de disciplina, de normas claras y precisas, así como de respeto por las normas constitucionales establecidas. Es decir, en todo Estado moderno debe predominar la cooperación, el trabajo coordinado, para alcanzar una reforma coherente. Asimismo, deben regir reglas escritas claras y contundentes que no deje lugar a dudas o a diversas interpretaciones.

En el presente estudio aprendimos que la Administración Pública ha recorrido varios siglos en la historia mundial, como objeto de estudio y como campo de estudio. Tal vez no exista consenso en las fechas concretas sobre estos hechos, pero desde el inicio de las primeras civilizaciones modernas no queda duda de la preocupación por contar con gobernantes preparados, gobiernos eficientes debidamente organizados para las tareas públicas.

La evolución del estudio de la Administración Pública, en torno a la idea de servicio público profesional, fue distinta en cada Estado, de acuerdo con sus condiciones históricas propias.

En una primera etapa la instrucción de los antiguos gobernantes señaló el inicio de estudios sistemáticos, que tenían el propósito de instruirlos y prepararlos adecuadamente para el ejercicio de sus funciones y responsabilidades públicas. Sin olvidar que estas primeras aportaciones se basaban en la experiencia y en conocimientos empíricos. La instrucción a los gobernantes, *El Espejo de los Príncipes*, *el Cameralismo* y *la Ciencia de la Policía* dieron forma a una construcción previa al estudio sistemático de la ciencia de la Administración, que por sus resultados se debe reconocer como un esfuerzo valioso y de gran trascendencia para nuestra disciplina.

En el siglo XVIII los países europeos dieron los primeros pasos en el camino de la construcción de la ciencia de la Administración. Con muy valiosas aportaciones sistemáticas, el comenzó de la enseñanza de la administración en las Universidades, así como la publicación de las primeras obras monumentales de las que se enunciaron a lo largo del primer capítulo.

Posteriormente, la Revolución Francesa y la consecuente transformación de los Estados absolutistas en Estados de Derecho, contribuyeron a la expansión de la ciencia de la

Administración Pública. Las aportaciones Alemanas, junto con el desarrollo de la disciplina en Europa, sentaron las bases de la disciplina.

Es importante resaltar que dentro de los primeros estudios de la ciencia de la Administración Pública se tenía muy claro que se debía fomentar la *Unidad Estatal*; pues para ellos el Estado era el principio de todo orden. Asimismo, se tenía bastante claro que la administración pública era un instrumento que tenía la finalidad de desarrollar a los individuos que integraban su Estado; es decir, el principal objetivo de la administración pública era propiciar el desarrollo de todos los individuos que integraban a la sociedad.

Por otra parte, la disciplina en Estados Unidos se desarrolló en el siglo XIX, con Woodrow Wilson quien propuso, entre otras cosas, construir y considerar los consensos y los disensos dentro de la práctica administrativa, pues argumentaba que su país tenía un gobierno democrático, que debía evitar las disfunciones. Incluso consideró importante resaltar las condiciones históricas distintas a otros países. La tarea de administrar la función pública era vital, por esa razón se requería de los mejores hombres, de los mejores talentos, para el ejercicio público como lo señalaron además diversos autores mencionados.

En nuestro país, la formación de la administración pública, comenzó de manera formal a partir de la época de la *Independencia*, cuando se desarrolló y se consolidó el aparato administrativo del Estado, además de que se creció en medio de problemas y crisis económicos, políticos y sociales.

Por otra parte, el desarrollo de la disciplina en la historia de nuestro país fue lento y sin grandes cambios sustanciales, sólo se dieron aquellos cambios que exigió la coyuntura política y social. El siglo XIX fue una etapa de aprendizaje y, la evolución de la administración pública, como aparato de gobierno no fue sustantivo. Hasta comienzos del siglo XX inicia la formación del Estado mexicano moderno.

Fue en la década de los cincuentas, del siglo XX, cuando comenzó un crecimiento del aparato público, que concluyó hasta la década de los ochentas, con el redimensionamiento del Estado. En esta etapa no se observan grandes cambios sustanciales. Finalmente, en las últimas dos décadas el desempeño de los funcionarios públicos en México comenzó cuestionarse, básicamente por la falta de resultados favorables, la impunidad y por la corrupción. La falta de preparación, de

imaginación, de conocimientos, de cultura, de compromiso con el crecimiento y el desarrollo del país, se hizo cada vez más evidente e impostergable su solución.

El Estado mexicano presenta severas disfunciones de organización y funcionamiento, pues requiere, en los Poderes de la Unión, transformar sus métodos de operación, a través de la renovación, selección e impulso de sus recursos humanos, con el propósito de que se convierta en un Estado moderno, flexible, ágil, novedoso, con imaginación, eficiente y eficaz. Requiere que se transforme en un Estado capaz de escuchar, comprender y responder a las demandas de la sociedad mexicana, cada vez más participativa. El servicio público requiere, asimismo, de profesionales en gestión pública.

Por esta razón, si fortalecemos el servicio público a través de la selección de sus recursos humanos, sin lugar a dudas mejorará la relación del Estado con sus ciudadanos, y encontrará el reconocimiento que hoy en día se encuentra ausente. El Estado es la Unión de los Poderes, entonces en materia administrativa, el Estado debe y puede actuar como un solo patrón con sus empleados en cualquier nivel y en cualquier dependencia. La colaboración estrecha entre poderes requiere de una formación común entre sus integrantes aunque sin olvidar, por supuesto, la necesaria especialización de cada uno en sus ámbitos de competencia correspondiente.

La carrera administrativa dentro de la función pública en nuestro país se encuentra dentro de la agenda de los temas pendientes, pues sólo existen experiencias aisladas que no contribuyen en mucho a mejorar los vicios y males de la administración pública. Sin embargo, el hecho de que existan experiencias aisladas confirma que con voluntad, es posible seleccionar al personal de las áreas públicas.

La tarea de impulsar la carrera administrativa en nuestro país no es una labor sencilla, pues se trata de una verdadera revolución administrativa, en donde arrancar los vicios y las costumbres añejas, no es nada fácil. La historia nos enseña que en la época colonial los cargos y los puestos públicos se vendían al mejor postor, por tratarse de una mercancía bastante lucrativa. Entonces, los vicios y las costumbres llevan 500 años dentro de nuestra administración pública.

Dentro de los propósitos por mejorar a los servidores públicos, ubicamos que existen alternativas de formación, por ejemplo podría tratarse de una formación general o una formación especializada. Cualquiera de los dos tipos cuenta con ventajas y desventajas, pero se trata de formaciones sistematizadas, que de suyo son valiosas. Asimismo, es posible optar por exigir mayor y mejor formación profesional antes de ingresar a laborar en el servicio público, o solamente pedir una formación media y completar esa formación con un proceso sistematizado de enseñanza sobre la marcha, de conocimientos prácticos para complementar la formación previa. O se puede incluso, no solicitar requisitos de formación previa y comenzar con un proceso de enseñanza riguroso, en donde se considere como una formación dentro del trabajo, con conocimientos prácticos y empíricos.

Los anteriores tipos de formación de servidores públicos los encontramos desde la época antigua, con los romanos, los chinos y el imperio otomano. Incluso los encontramos en los modernos sistemas de formación europeos, que reportan resultados positivos. Las carreras administrativas no son nuevas ni novedosas, pues las encontramos en las civilizaciones antiguas mencionadas, lo que sí es novedoso es que a inicios del siglo XXI no exista un sistema de profesionalización del servicio público en México.

En el siglo XVIII las administraciones públicas crearon las Secretarías de Estado y de Despacho, como una entidad ejecutiva encargada de prestar los servicios públicos con prontitud, eficiencia y calidad, como una exigencia a los nuevos servidores públicos formados en instituciones académicas, primero en Alemania y posteriormente en toda Europa. Las primeras materias fueron las *Ciencias Camerales*. La formación profesional de los servidores públicos comenzó en los países europeos, pues la tradición formada por el estudio de la ciencia de la administración, orientó a los estudiosos a exigir que los trabajadores al servicio del Estado contarán con la formación adecuada, las características precisas y la vocación suficiente para el ejercicio de sus funciones.

Por ejemplo, Francia en 200 años estableció una carrera administrativa *sui generis*, que propicia el desarrollo económico, político y social de esa nación Europea en la actualidad, a pesar de haber pasado por momentos difíciles. La base de la formación de sus futuros funcionarios públicos la encontramos en la formación profesional previa y en la aplicación de exámenes de conocimientos y aptitudes para el ingreso al servicio público, mismo que le ofrece posibilidades de desarrollo a través de la formación continua.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

En el caso de España, en la actualidad, cuenta con una estructura administrativa bastante amplia, que permite manejar la carrera administrativa con eficiencia. El modelo español es clásico de Europa, consiste en requisitos de ingreso, formación continua y promoción con base en el mérito del trabajador.

El caso de Alemania exige a sus futuros servidores públicos un riguroso proceso de formación en el trabajo, que junto con los estudios previos y la formación continua, ha logrado formar una de las administraciones públicas más desarrolladas en la actualidad. En contraste, el caso de Estados Unidos sustenta la formación de sus funcionarios públicos en la formación universitaria, previa al ingreso, y se orienta a la formación de especialistas para cada una de las áreas del servicio público.

Gran Bretaña es el exponente de la formación empírica del servidor público, pues supone que la administración pública es un arte que se aprende con la práctica. Sin embargo, cuenta con instituciones de formación que gozan de gran prestigio internacional. Para el caso de las naciones latinoamericanas, los sistemas de profesionalización de servidores públicos se encuentran ausentes, o por lo menos no funcionan con resultados positivos por tratarse de experiencias relativamente recientes.

Por su parte, México tiene una historia larga y completa en materia de formación de servidores públicos, pues a lo largo de su vida independiente se realizaron esfuerzos por instaurar la carrera administrativa dentro del servicio público, pero sin mayores resultados para el presente. Contamos con amplia normatividad, esfuerzos y experiencias de modernización administrativa, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, pero seguimos teniendo problemas con los servidores públicos, en los tres poderes de la Unión y en los tres niveles de gobierno.

Asimismo, en la actualidad no existen Instituciones de enseñanza que ofrezcan programas de estudios dirigidos a realizar especializaciones para cada uno de los poderes de la Unión. Existen grandes esfuerzos y novedosos programas de estudio, pero no contamos con un sistema de coordinación, evaluación y análisis de los programas de estudio, de los métodos de enseñanza y mucho menos de formaciones especializadas para el servicio público.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

En el capítulo tercero analizamos como es que la transición hacia la democracia en nuestro país, nos ha colocado en una situación histórica en donde la posibilidad de modernizar los recursos humanos del servicio público depende de una decisión de Estado.

El servicio público profesional en el México del siglo XXI, se encuentra en un contexto de transición, de modernización administrativa, en donde a partir de las elecciones federales del 2 de julio del 2000, nuestro país comenzó a transformarse en casi todos los ámbitos de la vida pública.

En este escenario, algunos de los actores como son los propios funcionarios públicos, el Estado, sus instituciones, el Congreso, los partidos políticos, los sindicatos, entre otros, no se encontraban preparados para la transición democrática, para la transformación del Estado en un ente moderno, innovador, con calidad en el servicio, con nuevas reglas.

Antes de la transición democrática se habían elaborado y se estaban preparando propuestas para impulsar el servicio civil de carrera o un servicio profesional de carrera, dirigidos a establecer normas de ingreso, selección, promoción, evaluación y retiro de los servidores públicos del Poder Ejecutivo federal. Las propuestas recogen experiencias de otras naciones, y de sistemas de profesionalización especializados que se encuentran operando en algunas áreas del Estado mexicano.

El servicio público del siglo XXI en México, presenta grandes contrastes: por un lado existen funcionado sistemas de profesionalización bastante eficientes, como es en el servicio exterior y en el Instituto Federal Electoral, por mencionar algunos, y por otro lado existen graves lagunas legales con los funcionarios de confianza, nombramientos de servidores públicos improvisados y servidores públicos electos, sin compromiso social y sin un sentido mínimo de responsabilidad.

Sin duda las propuestas de Esteban Moctezuma, Carlos Rojas y Guillermo Haro son novedosas, y contienen elementos rescatables para la función pública, pero me parece necesario actuar a profundidad, con mayor coordinación dentro del Estado mexicano y considerando a todos los elementos que influyen para su transformación.

Se ha dicho que no se trata de una reforma administrativa, porque se puede comparar con una revolución administrativa, en donde se destierren de raíz las deficiencias administrativas, desaparezcan las ambigüedades y en su lugar se establezcan reglas claras, objetivas y contundentes, en donde aquellos individuos que elijan la función pública como la profesión de su vida, deberán prepararse antes de ingresar, someterse a evaluaciones de selección y prepararse continuamente para permanecer en el cargo.

Precisamente por tratarse de una reforma con diversos aspectos administrativos, jurídicos y políticos, que requiere de la participación de los actores involucrados, para consensar una propuesta global, con posibilidades reales de aplicación. Al revisar el material académico que existe en torno al tema, es posible encontrar diversas, variadas y valiosas aportaciones, en donde todos estamos de acuerdo de que es impostergable la implementación de un sistema de profesionalización de la función pública.

Mi propuesta pretende incorporar todas esas aportaciones valiosas, dentro de la discusión en el S.A.P., en donde todas las aportaciones, las propuestas, las recomendaciones de la OCDE, se consideren y entre todos decidan la mejor opción. Por supuesto sin olvidar las vertientes administrativas, jurídicas y políticas.

Es el momento histórico adecuado para nuestro país, por que existen las condiciones idóneas, para superar los retrasos en materia de recursos humanos del Estado. Estamos de acuerdo que la creación de organismos como el SAP son urgentes, pero para lograrlo se requiere trabajar en la construcción de consensos y en los procesos de discusión e implementación.

El trabajo que se tiene que realizar en el futuro es de grandes dimensiones, es enorme, las propuestas están esperando su análisis, sólo falta la decisión de los miembros del Estado para mejorar la situación global en materia de recursos humanos. El primer objetivo de este trabajo de investigación se orientó en un primer momento a proponer la elaboración de una Ley Federal que normara la carrera pública y el servicio profesional dentro de la función pública; sin embargo, a lo largo de la investigación nos encontramos con que el Estado Mexicano tiene severos problemas de origen como dentro de las tres vertientes mencionadas: administrativa, jurídica y política. Estos problemas no permiten el establecimiento de la carrera dentro de la Función Pública, porque primero es necesario superar los problemas heredados desde la formación del Estado Mexicano.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Sin duda el PROMAP, las propuestas de Esteban Moctezuma, Carlos Rojas y Guillermo Haro cuentan con elementos rescatables para la profesionalización del servicio público, pero el contexto del Estado mexicano requiere de una transformación administrativa de fondo, en donde se inserta la propuesta de crear el *Sistema de Administración de Personal del Estado Mexicano*.

ANEXOS

ANEXO 1

RESUMEN DEL PROMAP (PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) 1995-2000

PRESENTACIÓN

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio estructural que el Gobierno Mexicano se propone llevar a cabo en el periodo 1995-2000. Por tanto, es necesario replantear cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos específicamente en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos donde se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr la flexibilidad de las dependencias y entidades para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación a las necesidades que se les plantean en el entorno nacional y a las transformaciones en el ámbito internacional.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), recoge esas inquietudes, señala los puntos críticos y presenta planteamientos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio. Se inscribe en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) y se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la administración pública federal de nuestro país, y de las propuestas de los sectores de la sociedad que participaron en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal. Guarda también congruencia con los restantes programas sectoriales y especiales que se derivan del PND.

El Gobierno Federal plantea un crecimiento con base en un programa de gasto adecuado a las perspectivas del país y con objetivos muy precisos para fomentar el ahorro interno y alcanzar mayor productividad y beneficios sociales y a un entorno de austeridad y disciplina en el uso de los recursos presupuestarios. Las acciones que deriven del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, deberán insertarse dentro de ese contexto y, en consecuencia, ajustarse a un entorno de austeridad y disciplina en el uso de los recursos presupuestarios

I. DIAGNÓSTICO GENERAL

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia. No obstante, es preciso estar conscientes del reto que significa ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad, y combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

La identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas que las generan, es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público, para ello los aspectos específicos de este diagnóstico han sido agrupados de la siguiente manera:

Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental

La interacción que se genera entre la población y el gobierno, es de naturaleza diversa y configura, por lo mismo, situaciones y problemas diferentes entre sí. Entre estos problemas se distingue la compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas entidades que ha propiciado en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, y en las segundas un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente, en detrimento de los consumidores.

Por otro lado, la falta de verdaderos mecanismos en favor de los particulares que generen respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, así como la carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción.

Por otra parte, tampoco ha existido una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades, con objeto de hacer más accesible y fácil la interacción entre autoridad y particulares.

Centralismo

Persiste una gran concentración de actividades y en la toma de decisiones, de los cuales se pueden mencionar, entre otros, los siguientes:

a) De la federación respecto a los gobiernos estatales y municipales. Si bien, existen avances considerables en el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para la planeación del desarrollo integral, persiste la concentración de un gran número de decisiones operativas que se han tomado sin una amplia consulta popular, sin un adecuado análisis del costo-beneficio de las iniciativas, ni tampoco una correcta coordinación entre las dependencias y entidades federales que instrumentan los programas, con los órganos estatales que participan en los mismos.

b) De las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras de sector, y de éstas hacia sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas. El cúmulo de normatividad administrativa que en adición al marco jurídico que rige la actuación de la Administración Pública Federal, es emitida por las dependencias globalizadoras para regular aspectos específicos u operativos respecto a la administración de recursos federales, no responde a los requerimientos de las dependencias y entidades para atender con eficacia, efectividad u oportunidad los fines propios de la naturaleza social, cultural o económica de sus actividades, ya que se da mayor prioridad al cumplimiento de dicha normatividad que al logro de resultados que requiere una gestión productiva y eficiente. A su vez, las dependencias coordinadoras de sector ejercen sobre sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas un extremado centralismo en lo que a las decisiones respecta. Estas condiciones limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de las entidades y los órganos desconcentrados. El esquema de funcionamiento orientado preferentemente al control presupuestario y de coordinación sectorial, alarga los procesos de resolución, restringe la capacidad de gestión, y deteriora la capacidad de respuesta de las instituciones ante las demandas de los usuarios de sus servicios.

Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

Tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios. Por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

Por otra parte, tampoco existen verdaderos incentivos para que las dependencias y entidades ofrezcan bienes y servicios diferenciados acordes a la estructura de las poblaciones que constituyen su objetivo, ya que los ingresos "extrafiscales" que pudieran generarse al ofrecer servicios diferenciados, quedarían incorporados a la corriente general de ingresos federales y en última instancia se diluirían en el conjunto de organismos gubernamentales.

El proceso de rendición de cuentas ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que necesita la opinión pública, para formular juicios objetivos, ya que se realiza en los más de los casos por medio de documentos que se presentan a órganos de gobierno, o a las unidades administrativas de jerarquía superior, o son de circulación relativamente restringida.

Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

En el desarrollo administrativo del sector público, el objetivo central para la transformación son los recursos humanos. En éstos reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo. Sin embargo, la dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad. Aun cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil en algunos sectores de la administración pública, éstos son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental.

Por otra parte, con el tiempo se han creado diferencias entre los trabajadores afiliados a organizaciones sindicales y los que no lo están, las cuales impiden el desarrollo del conjunto. A los primeros prácticamente se les garantiza la permanencia laboral, pero al mismo tiempo ven fuertemente restringido su ascenso en la escala organizativa y salarial. En contraste, los segundos, que componen básicamente los grupos de mando de las instituciones, si bien gozan de mejores niveles de ingreso, carecen de esquemas de desarrollo y crecimiento en el empleo y de una indemnización al perderlo, lo cual incide negativamente en su actuación.

Un factor adverso adicional, lo constituye el hecho de que la capacitación no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales, y tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa con la función determinada que se realiza, o se desaprovecha en tanto que no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos.

A pesar de existir un código de conducta implícito en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el orden preventivo, el sistema actual presenta deficiencias que no han erradicado las conductas irregulares o la corrupción. Asimismo, se ha omitido profundizar en el estudio sistemático de las declaraciones patrimoniales correspondientes a servidores públicos que

laboran en áreas administrativas en las que, en razón de las funciones que desarrollan, pueda existir mayor proclividad a la corrupción.

II. OBJETIVOS GENERALES

Una administración pública accesible, moderna y eficiente es una demanda sentida de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del proceso democrático que vive el país. Por ello, este Programa persigue los siguientes objetivos generales para el periodo 1995-2000:

- 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.
- 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.

III. SUBPROGRAMAS

Con apego a los objetivos generales antes descritos, el presente Programa agrupa sus actividades en torno a los siguientes cuatro subprogramas: 1. Participación y Atención Ciudadana 2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa 3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública 4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

III.1. PARTICIPACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA

Puesto que es la sociedad a quien se destinan los bienes y servicios públicos, deberá establecerse y medirse la calidad de éstos en función de la satisfacción de sus usuarios. Para ello, se deberá procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su calificación sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.

Más aún, la administración pública tiene la obligación de generar, procesar y difundir información sobre los diferentes servicios que presta a la comunidad; y los ciudadanos el derecho inalienable de tener amplio acceso a la misma. En la medida en que los usuarios conozcan los criterios que se utilizan para llevar a cabo actos de autoridad y brindar servicios públicos, se evitará la subjetividad y discrecionalidad, y se atacarán de raíz las fuentes de corrupción.

Objetivo: Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Líneas de Acción

Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública: Las dependencias y entidades deberán establecer consultas sistemáticas a la población-objetivo que atienden, de forma directa cuando esto sea posible o, en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas, mediante:

a) Desarrollo de la contraloría social: Crear mecanismos transparentes de participación social, en programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población, ya sea en fondos específicos o en especie.

b) Extensión de los sistemas de atención directa a la población: En el curso de 1997, las dependencias y entidades, deberán establecer mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias. Para complementar lo anterior se promoverá la captación recurrente de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas que deberán ser objeto de un programa específico en el que se establezcan la periodicidad y metodología convenientes.

Otros mecanismos para mejorar la atención al público. Durante 1996 las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, presupuestarán los productos que en calidad de contraprestación de servicios generen en el ejercicio de sus funciones de derecho privado en los términos del artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación. Estos productos deberán reconocer los costos diferenciados en que se incurra para brindar servicios alternativos y opcionales que agilicen y hagan más expedito para los particulares el desahogo de sus promociones ante la autoridad. La SHCP autorizará las modificaciones, cuotas y destino de los productos que se obtengan para uso del área administrativa que los genere con el objeto de que sean aplicados al mejoramiento de la infraestructura, a la oferta en la prestación de servicios de mayor calidad y opciones, así como incrementar las posibilidades de pago por estímulos vinculados al desempeño del personal que le está adscrito, de acuerdo a los criterios normativos que al efecto elaboren la SHCP y la SECODAM.

Deberá propiciarse que los días, lugares y horarios de los servicios se definan en función de las necesidades de la población. En particular, deberá promoverse y difundirse la justificación de puntos de atención para el desahogo de trámites oficiales, mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que se conviertan en verdaderas "ventanillas universales" en la que se puedan resolver una gran diversidad de trámites.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal definirán sus respectivos programas de atención ciudadana, en los que incluirán los mecanismos antes referidos, y que deberán ser presentados a consideración de la SECODAM y SHCP, antes de que termine 1996.

Transparencia. Las dependencias de la administración pública federal deberán, a partir de 1996, adoptar medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que éstos pueden ser tramitados, los requisitos que es necesario cumplir y los conductos a los que deben dirigirse.

Revisión y simplificación del marco normativo actual. Las dependencias y entidades deberán analizar durante 1996 las normas que regulen sus funciones, identificar aquéllas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, introduciendo mayores elementos de austeridad en los procesos relativos al diseño, implementación y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su eficiencia, incorporar consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternas que garanticen su transparencia, flexibilidad y efectividad.

Las autoridades administrativas deben actuar en función de lo que la Ley les permite. De ahí que toda actividad que realicen debe estar fundada y encauzada en los procedimientos que los ordenamientos legales y reglamentarios establecen para que las relaciones de los individuos con las autoridades se conduzcan, sin dejar al arbitrio de éstas la atención de los asuntos que aquellos promuevan cotidianamente. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente a partir del 1 de junio de 1995, constituye apenas un avance parcial que establece medidas tutelares para el particular frente a la administración en ámbitos en que la misma es aplicable.

El campo limitado de aplicación de esta Ley, hace indispensable que dependencias y entidades adopten medidas, lineamientos y criterios que agilicen los trámites y procedimientos, mediante los cuales se dé respuesta pronta y atingente a quienes promueven asuntos ante la administración pública. Esta práctica tendrá que generalizarse en 1997 en todo tipo de trámites, incluyendo los que se realizan al interior del propio gobierno.

Estándares de calidad. Las entidades y dependencias que presten servicios directos al público deberán definir, durante 1996 y 1997, estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios que brindan. Dichos estándares deberán ser revisados de manera periódica, e informar a la población, sobre su evolución y sobre las medidas adoptadas para mejorarlos.

Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo. Identificar con claridad, en función de su cometido esencial, los servicios y productos básicos que cada dependencia o entidad debe proporcionar a la sociedad y, a partir de ellos, analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse.

Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativo. Se deberá dar a la tecnología de la información un papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, observando la congruencia con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.

III.2. DESCENTRALIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

En todo el mundo se están reconsiderando no sólo el tamaño y el costo de las estructuras administrativas, sino también la relación que guardan las áreas de regulación y control con las áreas encargadas de la operación. Esta administración tiene el firme propósito de dar un mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales; así como a la descentralización administrativa, es decir a aquélla que se lleva a cabo al interior de la propia administración pública federal.

Asimismo, se profundizará en la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos. En este proceso deberán analizarse nuevas tecnologías para la prestación de servicios; y el impacto en las estructuras orgánicas y ocupacionales existentes.

Objetivos:

a) Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.

b) Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, y para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Líneas de Acción: Para acelerar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y fortalecer el federalismo, este subprograma establece las siguientes acciones:

Fortalecimiento del federalismo. Durante 1996 las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán continuar con la revisión de las funciones que en términos de la Ley podrán ser transferidas a los gobiernos estatales y municipales. También deberán profundizar, a partir de este mismo año, en la evaluación del papel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas regionales para evitar duplicación en estructuras y funciones. Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumirán un papel normativo, para lo cual tendrán que determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en estados y municipios.

La SECODAM en cuanto a las funciones operativas que le corresponde realizar, a partir de 1996 promoverá la desconcentración de atribuciones por regiones en materia de inconformidades, cuando las adquisiciones u obras públicas sean financiadas con recursos federales.

Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario. La SHCP deberá continuar con el estudio y revisión del actual sistema presupuestario, con el fin de proponer antes de que finalice 1996, prácticas presupuestarias que alienten la efectividad, eficiencia y economía en la prestación de los servicios y programas públicos. Este sistema deberá dar la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal. Ello, a cambio de establecer compromisos claros para obtener mejores y mayores productos de su gestión y que a la vez se comprueben mediante la evaluación de su desempeño y de sus resultados.

La SECODAM y la SHCP, en el curso de 1996 y de manera conjunta, deberán revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes periódicos que solicitan a las dependencias sectoriales y a las entidades de la administración pública, con objeto de eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información, a fin de reducirles costos y cargas de trabajo.

Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas. Las dependencias coordinadoras de sector deberán definir con claridad las líneas directrices que guiarán la acción de las entidades y unidades operativas, con el propósito de dotarlas de mayor libertad de acción y de los instrumentos que les permitan responder con agilidad a las condiciones cambiantes del mercado, así como ofrecer mejores opciones a la población en los bienes y servicios prestados.

III. 3 MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El control presupuestario vigente debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.

Objetivos

- a) Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- b) Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilizan con honestidad, eficiencia y eficacia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos son sancionadas adecuada y oportunamente.

Líneas de Acción

Objetivos claros y metas cuantificables. Las dependencias y entidades de la administración pública federal de acuerdo a los criterios establecidos por la SHCP y SECODAM, deberán establecer a partir de 1996 objetivos claros en el ámbito institucional, y en el ámbito intermedio, que se vinculen a programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados.

Creación de indicadores de desempeño. A partir de 1997, las dependencias y entidades deberán presentar y acordar con la SECODAM y la SHCP un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permita a cada dependencia o entidad: evaluar los resultados de su gestión en términos de la calidad, de los costos unitarios y de la pertinencia de sus servicios; medir el efecto que sus acciones estén teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; y asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos institucionales propuestos.

La SECODAM y la SHCP apoyarán conjuntamente a las dependencias y entidades para que en el curso de 1997 se tenga información sistematizada de los costos unitarios por unidad, o centro de operación de los servicios y productos a cargo de la administración pública, que permitan determinar con precisión el monto de los recursos públicos utilizados en beneficio directo de la población a través de los programas o acciones gubernamentales.

Sistema Integral de Información. La SHCP y SECODAM profundizarán en la revisión y adaptación, en el curso de 1997, del Sistema Integral de Información. La SHCP contribuirá con las previsiones presupuestarias necesarias que permitan la interconexión informática de las dependencias y entidades.

Fortalecimiento de los órganos internos de control. Deberá darse, a partir de 1996, mayor fortaleza e independencia a los órganos internos de contraloría en las dependencias y entidades de la administración pública federal, para que su labor no se limite a detectar y a sancionar a los eventuales infractores, sino también a promover la instrumentación del PROMAP en el ámbito de su competencia y con ello coadyuvar al logro de una administración honesta y eficiente de los recursos públicos.

III. 4 DIGNIFICACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO

En consideración a la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción, es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

como principio la superación y el reconocimiento del individuo. Este Programa busca fundamentalmente impulsar las acciones que incidan en el mejoramiento y bienestar de los recursos humanos federales; aunque, por otra parte, existe la previsión, los mecanismos y la voluntad de proceder con la mayor energía para sancionar las conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y de la propia imagen del servicio público haya necesidad de aplicar.

Profesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevan a cabo. Esta profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos a cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes en todo el ámbito gubernamental, necesariamente deberá ser integral, para efectos de su aplicación, con acciones al inicio, durante el desarrollo y a la conclusión de la carrera en el servicio público.

Objetivos

- a) Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- b) Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Líneas de Acción

Sistemas de selección. Se deberán aplicar procedimientos más rigurosos en el ingreso de los servidores públicos, que prevean entre otros mecanismos, la evaluación de aptitudes indispensables para pertenecer al servicio público.

Actualización de conocimientos y habilidades. A partir de 1996, deberán emprenderse acciones específicas de capacitación destinadas, entre otros aspectos, a proveer a los servidores públicos de las habilidades administrativas que requieren los diversos puestos. Las habilidades y conocimientos necesarios para el desarrollo de actividades en puestos específicos, deberán ser objeto de una evaluación periódica como una forma para garantizar el adecuado nivel de desempeño del servidor público. Esta información será objeto de actualización y seguimiento en una base de datos gubernamental.

Sistema integral de desarrollo de Recursos Humanos. Para el óptimo control de los recursos humanos, se establecerá un sistema electrónico, en línea, con las dependencias y entidades de la administración pública, que contendrá la información que determinen las autoridades competentes. Para efecto de mantenerlo actualizado las dependencias y entidades deberán proporcionar, a partir de 1997, la información que les sea solicitada.

Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo. Las autoridades competentes, emitirán las disposiciones administrativas para que a partir de 1998 los servidores públicos o particulares que lo deseen, puedan participar en los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio civil.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Los reconocimientos o estímulos económicos que se asignen a servidores públicos de todos los niveles, deberán quedar ligados a partir de 1997, directamente a la productividad y al desempeño individual y colectivo, para asegurar total transparencia en las percepciones.

Las autoridades competentes deberán desarrollar y establecer un sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a fin de que el mismo sea observado y aplicado por las propias dependencias y entidades de la administración pública federal.

La SHCP, en el ámbito de sus atribuciones, elaborará a más tardar en 1997, los proyectos de ordenamiento legislativos para impulsar el servicio civil, asimismo, promoverá el establecimiento de condiciones de retiro para el personal que egrese del servicio público o que se separe temporalmente.

Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público. La SECODAM promoverá el conocimiento y asimilación del código de conducta que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos desde el ingreso a la administración pública. Por su parte la Secretaría de Educación Pública promoverá, en el ámbito de su competencia, la inclusión dentro de la *curricula* educativa, desde edades tempranas, los valores éticos y principios que deben regir el servicio público.

Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. La SECODAM en coordinación con las dependencias y entidades, revisarán los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la estructura del sistema del control y fiscalización de la gestión pública, para fortalecer sus facultades y prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que den lugar al fincamiento de responsabilidades. Se revisará el procedimiento de conductas irregulares de los servidores públicos, a fin de iniciar con oportunidad y eficiencia el procedimiento de imposición de sanciones administrativas previsto en la Ley de la materia y evitar con ello la prescripción. Para ello, la SECODAM promoverá en 1997 un programa de capacitación de los servidores públicos a cargo del proceso administrativo referido.

IV. LÍNEAS DE ESTRATEGIA

El presente Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, plantea una transformación que implica además de los cambios de las regulaciones y procedimientos actuales, la modificación de actitudes y conductas en todo el sector público, y para alcanzar los objetivos generales propuestos, se establecen las siguientes líneas de estrategia:

- Promover la participación corresponsable y permanente de la sociedad en la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, mediante la promoción y difusión del PROMAP, la creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias.

- Promover, involucrar e impulsar en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal los conceptos y lineamientos de este Programa, mediante acciones de difusión y sensibilización a los servidores públicos de todos los niveles.

- Fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyo entre la SECODAM y las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para desarrollar las acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y de resultados.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

· Promover en los ámbitos estatal y municipal con estricto apego al pacto federal y a la soberanía de los gobiernos locales, los principios de este Programa, para impulsar la modernización y desarrollo de sus administraciones, mediante la inclusión de acciones en esta materia en los acuerdos de coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo.

· Establecer una estrecha relación entre la SECODAM y la SHCP, 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.

IV. 1. IMPLEMENTACIÓN

El principal instrumento para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales, son las Bases de Coordinación que promoverán y suscribirán la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la participación que corresponda a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por sí o en su carácter de coordinadoras de sector. Serán materia de estas Bases entre otros, los compromisos de corto y mediano plazos relativos a las acciones de modernización y desarrollo administrativo a cargo de las distintas dependencias y entidades de la citada administración.

El cumplimiento de estas Bases de Coordinación será objeto de una evaluación anual, para decidir las acciones correspondientes con base en sus resultados. El mecanismo de evaluación correspondiente será difundido entre las dependencias y entidades de la APF en el curso de 1996.

ANEXO 2

INICIATIVA DE LEY PARA LA PROFESIONALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA EN LA TRIBUNA DE LA CAMARA DE SENADORES*

Los gobiernos del mundo entero están inmersos en problemas similares. Hay una pérdida de representatividad; una erosión del concepto de autoridad; una demanda social superior a la capacidad de respuesta y falta de tiempo para aprender a dominar las responsabilidades y los cargos públicos. Faltan sistemas para que los gobiernos acumulen experiencia, den valor agregado a cada nueva administración; mejoren día con día. Por ello, cada vez se pueden identificar en el planeta menos buenos gobiernos.

Una respuesta para continuidad a los esfuerzos nacionales, mejorar los sistemas de trabajo y aprovechar la experiencia acumulada de los servidores públicos, es el Servicio Civil de Carrera, tema de suma importancia en todo el Orbe. Diversos países occidentales cuentan ya con ágiles sistemas de Servicio Civil, resultado de sus propias experiencias y circunstancias. México, no puede ni debe estar a la zaga. México no puede ni debe reinventar su administración y políticas públicas cada seis años a nivel federal y estatal y cada tres años a nivel municipal.

Quienes llegan a los gobiernos comúnmente borran de un plumazo el esfuerzo de gobiernos anteriores e inventan todo de nuevo, sin importar si la sociedad estaba de acuerdo y participando en tal o cual programa; a través de la implantación de un sistema de Servicio Civil se reducen los costos de operación de la administración pública ya que éste permite conservar la memoria institucional, la experiencia, el trabajo arduo, dar continuidad a planes de trabajo tantas veces interrumpidos y capacitar a los funcionarios. Con este sistema no solo se puede promover la continuidad de aquellas políticas que benefician a la sociedad, sino también impulsar y arraigar la participación social y la estabilidad en la relación comunidad-servidores públicos.

Necesitamos contar con una administración pública orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad. Pero, sobre todo, que responda con flexibilidad y oportunidad a los intereses de la ciudadanía, a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueve el uso eficiente de los recursos, la justicia social, el respeto al medio ambiente y cumpla puntualmente con programas precisos de rendición de cuentas. Necesitamos en suma, mejores gobiernos.

Contar con una administración pública honesta, moderna y eficiente es uno de los principales reclamos de la ciudadanía y también un imperativo para que coadyuvar al equilibrio social y regional de nuestro país. Es por ello, que el día de hoy tengo la oportunidad de someter a consideración del Senado de la República una iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos, de la Administración Pública Federal y Centralizada, la cual establece los principios básicos de un servicio civil de carrera necesario para eliminar gradualmente algunos de los problemas más importantes de la administración pública federal.

* Tomado de la pagina Web www.senado.gob.mx, de la bitácora de la sesión del día 28 de abril de 1998.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

La orientación de la iniciativa propuesta es medir la labor de los servidores públicos fundamentalmente por sus resultados, por su desempeño. Con ello, también avanzar en el combate a la corrupción, generando incentivos para el trabajo honrado, eficiente y responsable. Se promueve un sistema efectivo de rendición de cuentas, a través de la evaluación del desempeño para premiar el trabajo eficaz y comprometido que exige la labor pública y sancionar la deshonestidad y responsabilidad e incompetencia.

La deshonestidad no sólo es el robo de recursos públicos o el cohecho, sino la incapacidad para desempeñar una función pública por su impacto general. El sistema de profesionalización que se propone implementar a partir de la ley, elimina la práctica de los nombramientos en base al llamado amiguismo o compadrazgo, asegurando un sistema claro para reclutar a los servidores públicos, con lo cual los mexicanos contaremos con un sistema más transparente para seleccionar a los mejores elementos para el servicio a la nación.

El sistema, para garantizar su flexibilidad, también prevé la existencia de cargos de libre designación. La iniciativa de ley cuenta, además, con principios referentes a la igualdad de oportunidades, por lo que géneros, grupos o sectores tradicionalmente marginados a la función pública, tales como las mujeres y las personas con discapacidad podrán contar con la seguridad de que el reclutamiento y promoción de los servidores públicos se realizará con base en una competencia justa y equitativa que responderá a la capacidad, responsabilidad y mérito individuales.

La iniciativa de ley, señores senadores, incorpora la obligación de los servidores públicos de ser sometidos a exámenes de oposición y evaluaciones periódicas para mantenerse en sus encargos y para acceder a ascensos. Como complemento del sistema de Evaluación se creará un gran sistema de capacitación para que permanentemente los servidores públicos estudien y se actualicen en sus conocimientos en un mundo en donde las tecnologías, la política y la participación social evolucionan con una rapidez hasta hace poco inimaginable.

Asimismo, se promueve la especialización sin caer en el encasillamiento y la inmovilidad de los servidores públicos impulsando su profesionalización. En un estado de derecho los primeros en cumplir con la ley deben ser los servidores públicos y los primeros que deben mejorar la administración son los propios servidores públicos. Con toda razón, la ciudadanía exige conducta intachable, apego a la ley, acciones eficaces y cuentas claras, porque quiere estar segura de que sus recursos son utilizados de manera adecuada y transparente y de que recibe un servicio público de calidad.

La iniciativa propuesta se discutirá al interior del Congreso de la Unión, y de ser aprobada podrá servir como una ley marco para propiciar a través de convenios específicos que Estados y municipios lleven a cabo un esfuerzo similar en sus ámbitos de competencia y en el pleno ejercicio de su autonomía. El esfuerzo de los mexicanos, se ha orientado en los últimos años por la convicción de que el desarrollo de México ha requerido y requiere, entre otras cosas, consolidar un sistema electoral transparente y confiable; asegurar finanzas públicas sanas y crecimiento económico; apegarse al estado de derecho y, sobre todo, contar con una política social que responda a las necesidades de los mexicanos más pobres.

Sin duda, ese esfuerzo ha sido ya coronado con realizaciones: La Reforma Electoral y los avances en la consolidación de nuestro sistema democrático, son una realidad palpable. La Reforma Judicial en el ámbito de la autonomía de la Suprema Corte de Justicia, es manifiesta. La

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

recuperación económica marcha por buen camino, dentro de la inestabilidad mundial, incluso cuenta con el reconocimiento de las comunidades económicas nacional e internacional.

Sin embargo, para consolidar los avances e impulsarlos aún más, resulta fundamental contar con una administración pública con mayor capacidad de gestión, ejecución e iniciativa. Sin buenos gobiernos la sociedad no tiene impulso, sino lastre. La reforma del Estado tiene sin duda diversas vertientes, pero es indudable que sólo será posible con un sistema Servicio Civil de Carrera; sólo es posible, un mejor Estado, con mejores gobiernos; sólo puede haber mejores gobiernos con un mejor servicio público Y solo puede haber un mejor servicio público con mejores servidores públicos.

**INICIATIVA DE LEY PARA LA PROFESIONALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL
DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA****

**TITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1.- La presente Ley de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de la administración pública federal centralizada, y tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Profesionalización Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos.

Este Sistema se basa en el mérito y en la igualdad de oportunidades para los servidores públicos, con le fin de impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad. Comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación, entrenamiento, desarrollo, separación de los servidores públicos y otorgamiento de estímulos.

Serán principios rectores de este Sistema la legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Artículo 2.-Para los efectos de esta Ley se entenderá por

- I. SISTEMA: al Sistema de Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada.
- II. UNIDAD: a la Unidad de Profesionalización y Evaluación del Desempeño.
- III. PRINCIPIOS: a los principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.
- IV. DEPENDENCIAS: a las Secretarías de Estado, órganos desconcentrados y Departamentos Administrativos.
- V. COMISION: a la Comisión Técnica de la Unidad.
- VI. COMITÉS: a los Comités de Profesionalización y Desempeño de cada dependencia.
- VII. SALARIO: la remuneración señalada en el Artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo.

** Copia proporcionada por la Cámara de Senadores, del archivo de la LVII Legislatura.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- VIII. ESTIMULOS AL DESTACADO DESEMPEÑO PÚBLICO: a la cantidad neta que le es entregada al servidor público de manera extraordinaria, con motivo de la productividad, eficacia y honestidad, que logre en el desempeño de su puesto de trabajo.
- IX. PUESTO: a la unidad impersonal de trabajo que se caracteriza por tener tareas y deberes específicos, lo cual le asigna un grado de responsabilidad, pudiendo existir varias plazas correspondientes al mismo puesto.
- X. PLAZA: Posición individual de trabajo que no puede ser ocupada por más de un servidor público a la vez, que tiene una adscripción determinada y que está respaldada presupuestalmente.
- XI. CATÁLOGO DE PUESTOS: al Catálogo de Puestos de cada dependencia.
- XII. TABULADOR: al Tabulador de Sueldos autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3.- No son sujetos del Sistema:

- I. El personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores, así como los puestos homólogos a estos cargos, con excepción a lo dispuesto por el artículo 4 de este ordenamiento.
- II. Los miembros de las fuerzas armadas.
- III. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano.
- IV. El personal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- V. Los Empleados Superiores de Hacienda.
- VI. El personal del magisterio; el personal médico, paramédico y grupos afines.
- VII. El personal adscrito al Servicio Civil de Carrera dependiente de la Procuraduría General de la República.
- VIII. Los servidores públicos a que se refiere el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- IX. Las personas que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetas al pago de honorarios, y
- X. Todo aquel personal en cuya dependencia, y de acuerdo con la legislación aplicable, labore dentro de un sistema equivalente al de servicio civil de carrera.

Artículo 4.- A propuesta del titular de la dependencia que se trate, el Ejecutivo Federal podrá acordar cuáles puestos de Subsecretario y Oficial Mayor, cuando por sus características técnicas así lo justifiquen, excepcionalmente sean considerados como parte del sistema.

Artículo 5.- Cada dependencia, conforme a la normatividad que emita la Unidad, tomando en cuenta sus características y necesidades, implementará y operará el Sistema a través de sus respectivos Comités, debiendo ajustarse para ello a las disposiciones y criterios de este ordenamiento.

Cuando la operación del Sistema en una dependencia implique incremento al presupuesto autorizado, se requerirá la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 6.- Los servidores públicos no podrán desempeñar dos puestos o plazas en el Sistema, sin contar con la autorización de compatibilidad respectiva emitida por la autoridad competente.

Artículo 7.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las provisiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de esta Ley, para tal efecto se recabará la opinión de la Unidad.

TITULO SEGUNDO DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA

Capítulo Primero De la estructura del sistema

Artículo 8.- Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el sistema contará con los siguientes órganos:

- a) La Unidad
- b) La Comisión Técnica
- c) Los Comités

Sección primera De la Unidad

Artículo 9.- La Unidad se encargará de coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema.

La Unidad estará adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y vigilará que sus principios rectores sean aplicados por las dependencias al implementar y operar el Sistema.

El titular de la Unidad será designado por el Presidente de la República.

Artículo 10.- Corresponden a la Unidad las siguientes atribuciones:

- I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, integral y eficiente.
- II. Dictar las políticas que se requieran para la operación del Sistema en congruencia con los lineamientos establecidos en los planes y programas del Gobierno Federal.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- III. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia; y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, comunicando a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de aquellos actos y omisiones que pueden constituir responsabilidades administrativas, a efecto de que en el ámbito de su competencia lleve a cabo las acciones legales que procedan.
- IV. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto del funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a raíz de su implantación.
- V. Revisar en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias.
- VI. Interpretar la presente Ley para sus efectos administrativos.
- VII. Promover la impartición de cursos, seminarios y congresos que permitan mejorar los sistemas de evaluación y capacitación de los servidores públicos.
- VIII. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos de carácter general que pronuncie.
- IX. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley.
- X. Promover y participar en la celebración de convenios para el estudio y fomento del sistema con entidades federativas y municipios, en ámbito de sus respectivas competencias; y
- XI. Las demás que le confiera el Presidente de la República para la debida aplicación de la presente Ley.

**Sección segunda
De la Comisión Técnica**

Artículo 11.- La Comisión Técnica es un órgano consultivo y de apoyo para la Unidad. Esta Comisión estará integrada por el titular de la Unidad y los Oficiales Mayores y homólogos de las dependencias, respectivamente, y será responsable de la formulación de los estudios y opiniones que le encomiende la Unidad para proveer el mejor funcionamiento del Sistema.

Artículo 12.- La Comisión estará presidida por el titular de la Unidad, quien designará a un Secretario Técnico.

**Sección Tercera
De los Comités**

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Artículo 13.- En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado, encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma y de sus organismos desconcentrados. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio a la ciudadanía.

Artículo 14.- Los titulares de las dependencias determinarán los servidores públicos que integrarán el Comité, dentro de los cuales deberá participar el Oficial Mayor, quien presidirá y un representante de la Unidad.

Artículo 15.- En cada dependencia los Comités tendrá el cuerpo tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Promover al titular de la dependencia, para su aprobación, las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, sin contravenir los criterios y políticas que dicte la Unidad.
- II. Elaborar las políticas y programas específicos de selección, reclutamiento, desarrollo, capacitación, evaluación de desempeño y separación del personal de la dependencia en el Sistema.
- III. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, indicadores de desempeño, estímulos y evaluaciones por servicios personales, con el fin de hacer más eficiente la función pública, y
- IV. Las demás que les encomiende los titulares de la dependencia y de la Unidad.

Artículo 16.- Los Comités, en función de las necesidades de sus dependencias, propondrán las modificaciones necesarias a las estructuras orgánicas de las mismas para dar agilidad y eficiencia al Sistema, siempre y cuando no rebasen los techos presupuestales autorizados.

**Capítulo Segundo
De las Modalidades Del Sistema**

Artículo 17.- El Sistema comprenderá dos modalidades:

- I. Del Personal de Base
- II. Del Personal de Confianza

TITULO TERCERO DEL PERSONAL DE BASE

Artículo 18.- Para los efectos de esta Ley se considerarán trabajadores de base aquellos a que se refiere el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, a excepción de los mencionados en el artículo 3 de la presente Ley.

Artículo 19.- Los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, podrán incorporarse al Sistema con el objetivo de acceder a las plazas, los estímulos al destacado desempeño público, capacitación y entrenamientos, previstos en este ordenamiento, previa solicitud que de manera individual y expresa presenten ante el Comité, en le cual manifiesten su conformidad para ser evaluados periódicamente.

Artículo 20.- La incorporación al Sistema de los servidores públicos de base, respetará los derechos que le otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado y las demás Leyes aplicables, así como los contenidos en las Condiciones Generales de Trabajo que rijan en cada dependencia.

Artículo 21.- Los trabajadores de base, previa licencia, tendrán acceso libre para ocupar un puesto de confianza sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.

TITULO CUARTO DEL PERSONAL DE CONFIANZA

Artículo 22.- Para los efectos de esta Ley, se considerarán trabajadores de confianza aquellos a que se refiere el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional con excepción de los mencionados en el artículo 3 de la presente Ley.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, se clasificarán en servidores públicos de carrera y servidores públicos de libre designación.

Capítulo Primero De los Servidores Públicos de Carrera y de los Servidores Públicos de Libre Designación

Artículo 23.- serán servidores públicos de carrera los trabajadores de confianza que habiendo aprobado los procedimientos de reclutamiento y selección previstos en esta Ley, ocupen un puesto dentro del Sistema.

Por su parte, serán servidores públicos de Libre Designación aquellos que ocupen un puesto de libre designación.

Artículo 24.- Serán puesto de libre designación aquellos que permitan que los servidores públicos que los ocupen puedan ser nombrados y removidos libremente dentro del Sistema por los titulares de las dependencias.

Los puestos de libre designación podrán ser incorporados al Sistema como puestos de carrera previa autorización de la Unidad. El servidor público que ocupe el puesto que se abra a concurso invariablemente tendrá derecho a concursar por el mismo.

Los puestos de carrera no podrán ser convertidos en puestos de libre designación, salvo acuerdo expreso del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También serán considerados como servidores públicos de libre designación aquellos a que se refiere los incisos h), i) y j) de la fracción II del artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B), del artículo 123 constitucional.

Artículo 25.- Los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto; y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así los procedimientos de reclutamiento y selección, que establece la Ley.

Capítulo Segundo De Reclutamiento

Artículo 26.- Reclutamiento es el procedimiento que permite a las dependencias atraer a los mejores aspirantes que cubran el perfil y demás requisitos para la ocupación de un puesto vacante o de nueva creación dentro del Sistema.

Artículo 27.- Las dependencias se encargarán de diseñar y establecer las políticas y procedimientos de reclutamiento conforme a lo siguiente:

- I. Atraer, conforme a los recursos y necesidades de cada dependencia, al mayor número posible de aspirantes y elegir a los mejores candidatos, y
- II. Sujetarse a los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad y equidad.

Artículo 28.- Las dependencias deberán llevar a cabo el procedimiento de reclutamiento para ocupar plazas vacantes o de nueva creación, mediante convocatorias abiertas o cerradas y conforme a los lineamientos que expida la Unidad.

Se entenderá por convocatoria cerrada aquella dirigida exclusivamente a por lo menos dos servidores públicos de la misma dependencia, y por convocatoria abierta a aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al sistema, mediante invitación pública.

Las convocatorias establecerán en forma precisa el puesto sujeto a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se establezcan para los exámenes.

Artículo 29.- Las dependencias serán responsables de que los aspirantes a ingresar al Sistema cumplan, cuando menos, con los siguientes requisitos:

- I. Tener como mínimo 18 años de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

- II. Haber cumplido o, en su caso, estar cumpliendo con el Servicio Militar Nacional;
- III. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y
- IV. Cumplir con el perfil y requisitos establecidos para ocupar el puesto.

Capítulo Tercero De la selección, Nombramiento e Ingreso

Artículo 30.- Selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema.

La selección tendrá como propósito garantizar el ingreso de los aspirantes que demuestren poseer los requisitos del puesto a desempeñar y sean más aptos, con base en el mérito y mediante sistemas imparciales que permitan la participación en igualdad de oportunidades y el conocimiento de desempeño durante un periodo de prueba del candidato con mejores calificaciones.

Artículo 31.- El procedimiento de selección comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades y, en su caso, de equilibrio psicológico; asimismo, exámenes técnicos de conocimientos y habilidades; entrevistas, análisis de antecedentes laborales del aspirante; y un periodo de prueba.

Artículo 32.- La Unidad definirá los mecanismos para el diseño, aplicación y calificación de los exámenes, entrevistas y análisis generales señalados en el artículo anterior, que serán uniformes en todo el Sistema. Las dependencias en ningún caso podrán participar en esta etapa del procedimiento de selección.

Los resultados de los exámenes, entrevistas y análisis generales deberán ser solicitados por el Comité de la dependencia en las que concurre el aspirante. Cada dependencia establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a cada puesto. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

Artículo 33.- Las dependencias aplicarán el examen de conocimientos y habilidades, técnicos, las entrevistas correspondientes, el análisis de los antecedentes laborales y el periodo de prueba del aspirante. La resolución la emitirá la Unidad.

Artículo 34.- La Unidad establecerá el periodo de vigencia de los resultados del examen de conocimientos y habilidades generales. Dentro del transcurso de este plazo, cualquier aspirante o servidor público podrá, si así lo desea, presentar dicho examen nuevamente en los tiempos determinados para tal efecto, con el objeto de mejorar su calificación.

Artículo 35.- El aspirante que obtenga la calificación más alta dentro del procedimiento de selección, siempre y cuando ésta sea mayor que la mínima requerida para el puesto, accederá a un periodo de prueba por un lapso de seis meses como parte final de dicho procedimiento. Para tales efectos se expedirá un nombramiento que someterá al aspirante a dicho periodo de prueba.

Artículo 36.- Una vez cumplido satisfactoriamente el periodo de prueba a que se refiere el artículo anterior, el aspirante será ratificado en el nombramiento por el Oficial Mayor u homologo de la dependencia, otorgándole ingreso al Sistema.

Artículo 37.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servidores públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u Homologo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación considerado para ser ocupado por cualquier servidor público sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley.

En estos casos el servidor público que haya otorgado la autorización informará por escrito a la Unidad en un plazo que no excederá de quince días hábiles posteriores a dicho nombramiento. El informe deberá contener las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y el lapso de urgencia de la autorización.

Capítulo Cuarto De la Evaluación del Desempeño

Artículo 38.- La evaluación del desempeño es el método mediante el cual se miden los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos.

Artículo 39.- La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- I. Valorar a los servidores públicos de carrera o de libre designar que compitan por un puesto vacante o de nueva creación considerado para ser ocupada por un servidor público de carrera;
- II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al destacado desempeño público a que se refiere el artículo 42 de esta Ley;
- III. Proveer de información para mejorar el desempeño de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y finanzas;
- IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, y
- V. Identificar en los casos de desempeño no satisfactorio para tomar medidas correctivas, mismas que podrán determinar, en su caso, la separación de los servidores públicos de carrera, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de esta Ley.

Artículo 40.- Cada dependencia tendrá la facultad para establecer los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de la misma. Las evaluaciones deberán medir el desempeño de los servidores públicos sujetos a esta Ley de manera imparcial y con base en el perfil de su puesto y los objetivos programáticos establecidos para el mismo.

Artículo 41.- La evaluación satisfactoria del desempeño será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en su puesto.

Artículo 42.- Cada dependencia desarrollará conforme a los lineamientos que emita la Unidad, un programa de otorgamiento de estímulos al destacado desempeño público a favor de los servidores públicos.

El otorgamiento de estímulos al destacado desempeño público se encontrará condicionado a la evaluación del desempeño, por lo que éstos no formarán parte del sueldo de los servidores públicos. En ningún caso los estímulos al destacado desempeño público podrán otorgarse de manera generalizada.

Artículo 43.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo supervisará y verificará que los pagos que efectúen las dependencias por concepto de estímulos al destacado desempeño público cumplan con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

**Capítulo Quinto
De la Capacitación y Educación Formal**

Artículo 44.- La capacitación y la educación formal es el medio a través del cual los servidores públicos podrán adquirir o mejorar los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones.

Artículo 45.- La capacitación y la educación formal tendrán los siguientes objetivos:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos en sus puestos, y
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad.

Artículo 46.- Las dependencias con base en la detección de sus propias necesidades elaborarán y establecerán programas de capacitación y de educación formal para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en forma conjunta, y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten.

Artículo 47.- Las dependencias celebrarán convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación científica y tecnológica, y demás centros o asociaciones educativas y profesionales de reconocido prestigio, a fin de que éstas impartan cursos tendientes a cubrir las necesidades de capacitación y educación formal de los servidores públicos. La Unidad contribuirá con cada dependencia para el logro de estos fines conforme a lo dispuesto en el artículo 10, fracción VI, de la presente Ley.

Artículo 48.- Las dependencias determinarán la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores públicos tengan acceso o continúen con su educación formal, contribuyendo así a la mejora en la calidad de los bienes o servicios que se presten.

Los titulares de las dependencias definirán, con base en las evaluaciones del desempeño, mediante reglas de carácter general, y conforme a la disponibilidad presupuestal, la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional para que los servidores públicos tengan acceso o continúen en su educación formal.

Artículo 49.- Al servidor público que haya obtenido una beca para un programa de capacitación o estudio formal se le otorgará licencia sin goce de sueldo por la duración del programa en cuestión. Al concluir este periodo el interesado se reincorporará al puesto que venía desempeñando; las dependencias reconocerán, en su oportunidad, y de acuerdo a la constancia de los logros obtenidos por aquél, puntos adicionales en su favor para efectos de su desarrollo en el Sistema.

El servidor público que haya sido beneficiado con estos apoyos quedará comprometido a prestar sus servicios en la dependencia por un periodo por lo menos igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados o reintegrar a la dependencia el monto total de los recursos que se hubieren destinado para ello.

Si el nombramiento del servidor público fuere revocado o dejare de surtir sus efectos por las causales previstas en los artículos 53 y 54 de esta Ley, antes de cumplir con el periodo que se refiere el párrafo anterior, el servidor público deberá reintegrar a la dependencia proporcionalmente el monto de la beca o estudios financiados.

Cuando se otorgue una licencia de capacitación y educación formal los puestos vacantes que se generen en el Sistema podrán ser cubiertos de manera interina por un servidor público de libre designación o por un servidor público de carrera de nivel inmediato inferior.

Capítulo Sexto De la Permanencia y Desarrollo

Artículo 50.- Permanencia es la estabilidad del servidor público de carrera para continuar en el puesto que viene desempeñando con base en el mérito, tras haber cumplido satisfactoriamente con los procedimientos de evaluación, previstos por cada dependencia, por esta Ley y por las demás disposiciones que de ella emanen.

Desarrollo es la promoción del servidor público de carrera basado en el mérito, que le permite acceder a puestos de mayor responsabilidad o jerarquía, según sea el caso.

Artículo 51.- Los servidores públicos de carrera deberán podrán acceder a una plaza vacante o de nueva creación, considerada como de carrera, de mayor responsabilidad o jerarquía, siempre y cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento y selección a que se refiere el capítulo tercero de este título. En este caso las dependencias deberán tomar en cuenta los puntos adicionales que se les haya otorgado en virtud de sus evaluaciones de desempeño, capacitación o estudios que hubieran desarrollado, en los términos que establezcan las normas de cada dependencia.

Los servidores públicos de libre designación podrán acceder a puestos considerados como de carrera, sujetándose a los procedimientos de reclutamiento y selección previstos en esta Ley.

Capítulo Séptimo De la Separación de los Servidores Públicos

Artículo 52.- Para efectos de la aplicación de esta ley se entenderá por separación del servidor público de carrera la revocación de su nombramiento o las situaciones por la que dicho nombramiento deje de surtir efectos.

Artículo 53.- El nombramiento de los servidores públicos de carrera será revocado, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las causas que señala el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B), del artículo 123 Constitucional, en aquello que resulte aplicable o por existir un motivo razonable de pérdida de confianza depositada en el servidor público.

Artículo 54.- El nombramiento de los servidores públicos de carrera y de los de libre designación dejará de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, por las siguientes causas:

- I. Por renuncia escrita formulada por el propio servidor público.
- II. Por muerte.
- III. Por incapacidad permanente física o mental, decretada por institución o persona competente en la materia, que impida al servidor público desarrollar apropiadamente sus funciones, y

IV. Por sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad.

Artículo 55.- Los servidores públicos de carrera tendrán derecho a una indemnización de tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios prestados dentro del sistema en caso de separación por reestructuración, reducción de plazas, o despido injustificado en los términos de la presente Ley.

Artículo 56.- El cálculo y pago de las indemnizaciones se sujetará a lo siguiente:

- I. Se tomará como base exclusivamente el sueldo del último año que hubiere recibido el servidor público de carrera, sin que para ello se considere algún otro tipo de prestaciones o percepciones;
- II. En su caso, se tomará en cuenta la antigüedad dentro del sistema que acredite haber acumulado el servidor público de carrera en las dependencias, siempre y cuando dicha antigüedad no le hubiese sido liquidada con anterioridad, y
- III. El periodo de prueba a que se refiere el artículo 35 de esta Ley, computará para efectos de antigüedad en el Sistema.

Artículo 57.- El nombramiento de los servidores de libre designación podrá ser revocado en cualquier tiempo y sin responsabilidad alguna para el titular de la dependencia de que se trate, ni para el servidor público a cuya área le competa su designación.

En ningún caso los servidores públicos de libre designación tendrán derecho a indemnización.

TITULO QUINTO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL SISTEMA

Capítulo Primero De los Derechos

Artículo 58.- Las disposiciones de esta Ley contienen los derechos y obligaciones individuales de los servidores públicos sujetos a este ordenamiento.

Artículo 59.- Las dependencias podrán otorgar incentivos, premios, distinciones y reconocimientos no monetarios, consistentes entre otros, en medalla, diploma, condecoración, placa, insignia,

mención, presea o galardón, a favor de aquellos servidores públicos que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio o a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes.

Cada dependencia establecerá el tipo y criterios que deberá observar para el otorgamiento de los referidos incentivos, premios y distinciones, mismos que quedarán registrados en el expediente del servidor público.

Artículo 60.- Los servidores públicos tendrán derecho a:

- I. Recibir el nombramiento como servidor público una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley, en un plazo no mayor de un mes;
- II. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- III. Tener acceso a la capacitación en los términos esta Ley;
- IV. Recibir las remuneraciones, prestaciones y los estímulos por productividad que en su caso le correspondan, y
- V. Ser promovidos cuando se haya cumplido con los requisitos establecidos en esta Ley.

Artículo 61.- Las dependencias realizarán las acciones necesarias para construir un fondo de Separación de los Servidores Públicos de carrera que les permita, en cualquier momento en que se retiren del servicio o sean separados de su cargo, disfrutar del fondo que haya acumulado más los rendimientos que haya generado en una sola exhibición.

La participación en dicho fondo será voluntaria y constituirá con aportaciones mensuales que realicen tanto el Gobierno Federal como por los servidores públicos de carrera por el equivalente a un porcentaje de su sueldo mensual, de conformidad con la normatividad que emita la Unidad. Las dependencias retendrán las aportaciones del servidor público a fin de enterarlas quincenalmente a la Institución que al efecto se designe para administrar el Fondo.

La administración del fondo será concertada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la institución que ofrezca las mejores condiciones y beneficios a fin de que las aportaciones generen los más altos rendimientos posibles con el mayor margen de seguridad.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán que la constitución, operación y fines del fondo se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables.

La Secretaría dará a conocer a las dependencias los aspectos relacionados con el fondo a fin de que éstas lo difundan entre los interesados oportunamente.

Artículo 62.- Los servidores públicos de la modalidad de confianza sujetos de esta Ley, no podrán formar parte de sindicatos o asociaciones para la defensa de sus intereses comunes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

**Capítulo Segundo
De las Obligaciones**

Artículo 63.- Cada dependencia establecerá las obligaciones específicas de los servidores públicos a su adscripción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TITULO SEXTO

**Capítulo Primero
Del Recurso de Revocación**

Artículo 64.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Unidad, recurso de revocación dentro del término de tres días naturales contados a partir del día en que se haga del conocimiento, el nombre de del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección, en los términos que señala el artículo 35 de esta Ley.

Artículo 65.- El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que le fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando éstas sean idóneas y pertinentes para dilucidar lo que se controvee.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- II. Si el promovente así lo solicita en su escrito, se suspenderá el acto que reclama.
- III. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles las pruebas confesionales por parte de la autoridad.
- IV. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y solo serán recabadas por la autoridad en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre.
- V. La Unidad podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección.
- VI. La Unidad acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de cinco días hábiles.
- VII. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Unidad dictará la resolución que proceda en un término de que no excederá de quince días hábiles.
- VIII. La resolución dictada por la Unidad será considerada inapelable.

Artículo 66.- El recurso de revocación contenido en el presente título, se aplicará solamente al procedimiento de selección y versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Artículo 67.- Los conflictos individuales de carácter laborales no serán materia del presente recurso.

**Capítulo Segundo
Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**

Artículo 68.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre los titulares de las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley, hecha excepción de lo que corresponda conocer al Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al artículo 11, fracción VI de su Ley Orgánica.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- Al momento de entrar en vigor la presente Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones, sujetos al régimen de esta, seguirán ocupando su puesto y serán considerados servidores públicos de libre designación.

ARTICULO TERCERO.- Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Unidad, iniciará la implantación del sistema de manera gradual, previo estudio que los comités realicen de las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva.

Los estudios que realicen las dependencias para la implantación del sistema deberán ser concluidos en un periodo que no excederá de ocho meses a partir de la vigencia de esta Ley.

ARTICULO CUARTO.- En el momento de la entrada en vigor del Sistema, los titulares de las dependencias propondrán a la Unidad los puestos que, por sus características particulares y por excepción, deberán mantenerse como de libre designación. El listado de dichos puestos deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

ANEXO 3

INICIATIVA DE LEY PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo democrático alcanzado por nuestro país requiere una Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal que sirva para dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del gobierno federal, al tiempo de garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones. A lo largo de varias décadas, se ha impulsado la incorporación de miles de mexicanas y mexicanos de gran valor en las tareas de gobierno para cumplir con el cometido de construir una Nación libre, justa, democrática y soberana. Ha sido un largo proceso de organización basado en el Estado de Derecho.

Los logros alcanzados en los terrenos político, social, económico o cultural, están estrechamente vinculados con el esfuerzo de varias generaciones de servidores públicos, quienes han realizado una labor extraordinaria lo mismo en el campo que en la ciudad, en las escuelas, los hospitales, la construcción de caminos, puentes y carreteras, en la prestación de servicios públicos o en el desarrollo jurídico y administrativo de las instituciones. En suma, en todos los ámbitos de la acción gubernamental y de la vida nacional. La ciudadanía reclama hoy una administración pública institucional, moderna y eficiente. Es este un imperativo necesario para lograr el equilibrio social y regional del país, para contribuir al incremento de la productividad de la economía y para avanzar en las tareas del desarrollo nacional.

En ese proceso, se requiere que el gobierno cuente con una administración orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad; que responda a las demandas de la ciudadanía con flexibilidad y con oportunidad respecto a los cambios estructurales en los que está inmerso el país; que promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rinda cuentas de su actuación a los ciudadanos.

Esta Ley tiene los propósitos fundamentales de lograr una administración pública eficiente y eficaz, con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas, así como el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal.

Por ello, se crea un sistema permanente e imparcial de evaluación y capacitación y se regula el ingreso y promoción de los cuadros de la administración pública, con base en criterios verificables de equidad, transparencia y acordes con los intereses nacionales. Los principios en que se sustenta son la gradualidad, la flexibilidad y la operación descentralizada. Con esto no sólo se promoverá la continuidad de aquellas políticas que benefician a la sociedad, sino también la participación social y la estabilidad en la relación comunidad-servidores públicos. Esta Ley parte de la revisión de diversas propuestas y ordenamientos que regulan el servicio civil de carrera en algunas instituciones públicas federales y estatales, así como en organismos descentralizados, y recoge también aportaciones de académicos y expertos que se han dedicado al estudio de estos sistemas en nuestro país y en el extranjero.

* Tomado de la página Web: www.carlosrojas.org.mx

La Ley para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal representa un avance determinante en la construcción de instituciones modernas y eficientes. El largo y difícil tránsito en la protección efectiva de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, y los mecanismos para mejorar su capacidad técnica y profesional, así como la ética en su comportamiento y actitud, para bien de la Nación y sus instituciones, podrá culminar con esta Ley, que contiene el espíritu del Constituyente, en el sentido de tutelar las relaciones de trabajo y las nuevas percepciones de una actividad productiva que requiere de seguridad, profesionalización y apego a la ley, para consolidar la confianza de la ciudadanía en los servidores públicos federales.

INICIATIVA DE LEY PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público y de observancia general para las dependencias de la Administración Pública Federal y tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en los términos que ella y su Estatuto Orgánico señalen.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecerán sus propios sistemas de Servicio Profesional de Carrera, teniendo como base fundamental los preceptos de la presente Ley. Los órganos rectores del servicio que determinen las entidades paraestatales, se coordinarán con la Unidad y la Comisión Intersecretarial previstas en esta ley para fijar los lineamientos particulares aplicables.

Artículo 2º.- El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores de la Administración Pública Federal; este Sistema se basa en el mérito y la igualdad de oportunidades, con el fin de impulsar la profesionalización de la función pública en beneficio de la sociedad. Comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, otorgamiento de estímulos, capacitación, entrenamiento, desarrollo, y separación de los servidores públicos, en los términos establecidos en la ley.

Serán principios rectores de este Sistema: 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. Todos los procedimientos y los actos que se establezcan y dicten para cumplir con el objeto de esta ley deberán fundarse en reglas claras y precisas y dictarse con absoluta transparencia e imparcialidad y en estricto apego a los principios que rigen esta ley.

Artículo 3º.- Para efectos de esta ley se entenderá por:

- I. Sistema: Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal;
- II. Unidad: Unidad del Servicio Profesional de Carrera;
- III. Comisión: Comisión Intersecretarial de la Unidad;
- IV. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización de cada dependencia;

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- V. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos; y
- VI. Servidor público: todas aquellas personas físicas, hombre o mujer, en igualdad de circunstancias que desempeñen un puesto de confianza.

Artículo 4°.- Los servidores públicos se clasificarán en servidores públicos de carrera y de libre designación. El Sistema comprenderá a los servidores públicos de confianza, tanto los operativos como los de mando, hasta los Directores Generales y homólogos, de acuerdo al Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°.- Serán puestos de libre designación aquellos que permitan que los servidores públicos que los ocupen puedan ser nombrados y removidos libremente, por los Titulares de las dependencias y entidades.

Artículo 6°.- Los servidores públicos de libre designación deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.

Artículo 7°.- Los trabajadores operativos de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al Sistema sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.

Artículo 8°.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores, así como cada uno de los puestos homólogos; los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de inteligencia y seguridad nacional y todos aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; así como a los que presten sus servicios mediante contrato de servicios profesionales por honorarios en las dependencias.

Artículo 9°.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las provisiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de esta ley.

TITULO SEGUNDO

**DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DEL SISTEMA**

**Capítulo Primero
De los Derechos**

Artículo 10°.- Las disposiciones de esta Ley contienen los derechos y obligaciones individuales de los servidores públicos sujetos a este ordenamiento.

Artículo 11°.- Los servidores públicos tendrán derecho a:

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- I. Estabilidad y permanencia en el servicio;
- II. Recibir el nombramiento como Servidor Profesional de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- III. Recibir las remuneraciones, prestaciones y los estímulos por productividad que en su caso les correspondan;
- IV. Ser promovidos cuando se haya cumplido con los requisitos establecidos en esta Ley;
- V. Tener acceso a la capacitación en los términos de esta Ley; incluso después de alguna evaluación en la que no haya sido aprobado;
- VI. Una remuneración congruente con el grado de responsabilidad y requisitos de cada puesto, así como con el desempeño y antigüedad en el servicio público;
- VII. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VIII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado. Dicha evaluación deberá tener lugar entre los seis y doce meses siguientes a la notificación del resultado no aprobatorio de la primera evaluación;
- IX. A que se le reconozca la antigüedad para efectos de evaluaciones que se realicen, cuando sean equiparables a la función que desempeñan en el Servicio Profesional de Carrera; y
- X. Las demás que se deriven de los preceptos de esta ley.

**Capítulo Segundo
De las Obligaciones**

Artículo 12°.- Son obligaciones de los Servidores Públicos:

- I. Someterse a las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el sistema.
- II. Capacitarse para el mejor desempeño de sus funciones, asistiendo a los cursos impartidos por el Sistema y los que requiera el servidor público para su desarrollo de acuerdo a los lineamientos establecidos por esta ley.
- III. Cumplir con imparcialidad y eficiencia las funciones que le sean encomendadas derivadas del puesto que desempeñen; y
- IV. Las demás que se deriven de las disposiciones de esta ley.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Artículo 13°.- Cada dependencia establecerá las obligaciones específicas de los servidores públicos a su adscripción de acuerdo con esta Ley y su Estatuto Orgánico, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 14°.- Los servidores públicos no podrán desempeñar dos puestos o plazas en el Sistema, salvo que cuenten con autorización expresa de la Unidad.

**TITULO TERCERO
DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA**

**Capítulo Primero
Consideraciones Preliminares**

Artículo 15°.- Para efectos de la ley se entenderá por: plaza, puesto, grupo, catálogo de puestos y tabulador, aquellos especificados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el desarrollo del Sistema, se deberán diseñar y operar los siguientes subsistemas:

- I. Subsistema de Planeación de Personal. Deberá contener los instrumentos necesarios para la determinación de las necesidades institucionales de empleo público;
- II. Subsistema de Ingreso. Regulará el ingreso de los servidores públicos de carrera, de conformidad con los instrumentos de evaluación, los mecanismos de preselección y selección, los tiempos autorizados, así como de los requisitos necesarios para su incorporación al Servicio Profesional de Carrera;
- III. Subsistema de Plan de Carrera. A través del cual, a partir del catálogo de puestos, se establecerán trayectorias de promoción, de puestos afines, ordenadas desde la menor, a la mayor responsabilidad dentro de una dependencia, así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema.

De igual forma, deberá contener los mecanismos para la determinación de planes individualizados de desarrollo de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de promoción, permitiéndoles ocupar cargos de mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos;

- IV. Subsistema de Profesionalización y Desarrollo. Este subsistema deberá establecer los modelos de profesionalización y desarrollo para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a) La especialización-actualización en el puesto desempeñado;
 - b) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar puestos de mayor responsabilidad, dentro de la rama ocupacional y siguiendo trayectorias de ascenso, y
 - c) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia.
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, tanto en cada puesto, como a nivel institucional, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;
- VI. Subsistema de Separación. Opera las formas y casos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o suspende temporalmente sus derechos; y
- VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y corrección, en su caso, de la operación del Servicio Profesional de Carrera.

Artículo 16°.- Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el sistema contará con los siguientes órganos:

- a) La Unidad del Servicio Profesional de Carrera, es la encargada de coordinar el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.
- b) La Comisión Intersecretarial de la Unidad es una instancia de apoyo de la Unidad, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema.
- c) Los Comités Técnicos son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda.

**Capítulo Segundo
De la estructura funcional de los Subsistemas
Del Subsistema de Planeación de Personal**

Artículo 17°.- La Unidad y los Comités, en el ámbito de sus respectivas atribuciones deberán emitir los criterios necesarios para la determinación de los puestos que deberán formar parte del Sistema y aquellos de libre designación.

Artículo 18°.- Los Comités propondrán a la Unidad las reestructuraciones orgánico – funcionales a efecto de validar las cancelaciones, creaciones, conversiones y renivelaciones de plazas y puestos, en el marco del Servicio Profesional de Carrera.

Artículo 19°.- Los Comités diseñarán la normatividad relacionada con la operación del Sistema en su dependencia y la someterán a consideración de la Unidad, para la aprobación correspondiente, con base en las disposiciones emitidas por esta ley.

Artículo 20°.- Los Comités elaborarán los programas de capacitación en materia de educación formal, especialización para el puesto y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución.

Artículo 21°.- Los Comités presentarán a la Unidad los programas de capacitación de cada dependencia, con el propósito de que se realicen las gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de prever los recursos necesarios para su ejecución.

Del Subsistema de Ingreso.

Artículo 22°.- Reclutamiento es el proceso que permite a las dependencias, a través de los Comités, atraer a los aspirantes que cubran el perfil y demás requisitos para la ocupación de un puesto vacante o de nueva creación dentro del Sistema.

Artículo 23°.- Los Comités, en coordinación con la Unidad, establecerán políticas y procedimientos de reclutamiento, conforme a lo siguiente:

- I. Atraer de acuerdo a las necesidades de cada dependencia, al mayor número posible de aspirantes; y
- II. Sujetarse a los principios de legalidad, eficiencia, imparcialidad, equidad y cualquier otro establecido en esta ley.

Artículo 24°.- Las dependencias pondrán a disposición de los Comités las plazas vacantes consideradas para ingresar al Sistema, en el transcurso de los 15 días siguientes a la fecha en que dichas plazas hayan quedado vacantes.

Artículo 25°.- Los Comités deberán llevar a cabo el procedimiento de reclutamiento para ocupar plazas vacantes o de nueva creación, mediante convocatorias abiertas.

Se entenderá por convocatoria abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante invitación publicada en el Diario Oficial de la Federación o en por lo menos dos diarios de circulación nacional o, en su caso, por otro medio autorizado por el Comité.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas; establecerán, que en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

Artículo 26°.- Los Comités serán responsables de que los aspirantes a ingresar al Sistema cumplan, cuando menos, con los siguientes requisitos:

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- I. Tener como mínimo 18 años de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Haber cumplido o, en su caso, estar cumpliendo con el Servicio Militar Nacional;
- III. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y
- IV. Cumplir con el perfil y la documentación comprobatoria de escolaridad y experiencia establecidos para poder ocupar el puesto.

Artículo 27°.- La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. La selección tendrá como propósito garantizar el ingreso de los aspirantes que demuestren cumplir los requisitos del puesto a desempeñar y ser los más aptos; esto, con base en el mérito y mediante sistemas imparciales que permitan la participación en igualdad de oportunidades.

Artículo 28°.- El procedimiento de selección comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, y en su caso, psicométrico, entrevistas, análisis y antecedentes laborales del aspirante.

Artículo 29°.- La Unidad definirá los criterios para el diseño, aplicación y calificación de los exámenes, entrevistas y análisis generales señalados en el artículo anterior. Cada dependencia establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes puestos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

Artículo 30°.- Los Comités aplicarán el examen de conocimientos y habilidades técnicas, realizarán las entrevistas correspondientes, elaborarán los análisis de los antecedentes laborales del aspirante. La resolución relacionada con la selección de los candidatos, la emitirá el Comité, quien deberá de auxiliarse de expertos en la materia.

Artículo 31°.- Los Comités establecerán el periodo de vigencia de los resultados del examen de conocimientos y habilidades generales.

Artículo 32°.- Para la calificación final, además del resultado del examen, se ponderará, previo sistema de puntuación que elaboren los Comités, la escolaridad, la experiencia en la dependencia y en el área del puesto que se concurre, así como el desempeño, los estímulos y las promociones, que el aspirante haya observado dentro del sistema.

Artículo 33°.- Para el aspirante que obtenga la calificación más alta dentro del procedimiento de selección, siempre y cuando ésta sea mayor que la mínima requerida para el puesto, la dependencia expedirá el nombramiento respectivo y la Unidad registrará su ingreso al Sistema de manera definitiva.

Artículo 34°.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

En estos casos el servidor público que haya otorgado la autorización informará por escrito a la Unidad en un plazo que no excederá de quince días hábiles posteriores a dicho nombramiento. El informe deberá contener las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y el lapso de urgencia de la autorización.

Artículo 35°.- Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto.

Artículo 36°.- Las dependencias deberán contar con procedimientos y manuales actualizados de inducción general y al puesto, en los cuales se exprese como mínimo lo siguiente:

- I. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y políticas del sector;
- II. Objetivo de la institución y estructura de organización, atribuciones y funciones de las unidades administrativas, así como el directorio de servidores públicos;
- III. Descripción de funciones del puesto, prestaciones, el régimen de seguridad social y las oportunidades de desarrollo, en el marco del servicio profesional de carrera; y
- IV. Código de ética y principales derechos y obligaciones del servidor público.

Artículo 37°.- Al ingresar al Sistema, todo servidor público del servicio profesional de carrera, deberá recibir un curso de inducción general y otro al puesto en particular. En el caso de que se trate de servidores públicos que obtienen un nuevo puesto por ascenso, recibirán la capacitación relativa a la inducción a éste.

Del Subsistema del Plan de Carrera.

Artículo 38°.- Permanencia es la estabilidad del servidor público de carrera para continuar en el puesto que viene desempeñando, con base en el mérito, tras haber cumplido satisfactoriamente con los procedimientos de evaluación previstos por cada Comité, por esta Ley y por las demás disposiciones que de ella emanen. Desarrollo es la promoción del servidor público de carrera basado en el mérito, que le permite acceder tanto a puestos de mayor responsabilidad o jerarquía, como a mejores niveles salariales según sea el caso, dependiendo de las evaluaciones del desempeño que resulten positivas, de acuerdo a la normatividad que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 39°.- Los servidores públicos de carrera podrán acceder a una plaza vacante o de nueva creación, considerada como de carrera, de mayor responsabilidad o jerarquía, siempre y cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. En este caso, los Comités deberán tomar en cuenta los puntos adicionales que se le hayan otorgado en virtud de sus evaluaciones de desempeño, promociones, capacitación o estudios que hubieran desarrollado, en los términos que establezcan las normas de cada dependencia. Los servidores públicos de libre designación podrán acceder a puestos considerados como de carrera, sujetándose a los procedimientos de reclutamiento y selección previstos en esta Ley.

Artículo 40°.- Los Comités, en coordinación con la Unidad, integrarán el Subsistema de Plan de Carrera y deberán, a partir de la estructura de puestos diseñada, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.

Artículo 41°.- Las trayectorias de promoción, que son parte integrante del subsistema del plan de carrera, se regirán por los siguientes lineamientos:

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- I. Constituirán el horizonte que regulará el ingreso, promoción y ascenso de los servidores públicos;
- II. Identificarán con precisión los pies y cabeza de rama, los cuales se identificarán como los puestos con niveles mínimos y máximos, respectivamente, en la trayectoria de promoción de un grupo o rama correspondiente, contemplados en el catálogo de puestos;
- III. Agruparán los puestos en forma congruente con el catálogo de puestos y el tabulador de sueldos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- IV. Podrán ser modificadas a propuesta de los Comités, previa autorización de la Comisión.

Artículo 42°.- Las trayectorias de promoción serán de los siguientes tipos:

- I. Vertical o trayectorias de especialidad que son las que corresponden al perfil del puesto que lo sitúa dentro de un grupo, en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad; y
- II. Horizontal, o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de puestos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los puestos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos que ocupen puestos equiparables podrían optar por movimientos laterales en otros grupos de puestos.

Artículo 43°.- Para participar en los procesos de promoción, los servidores públicos de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas.

Artículo 44°.- Los servidores públicos que accedan a otros grupos o ramas mediante la promoción tendrán preferencia para cubrir las plazas vacantes que se concursen.

Artículo 45°.- Serán elementos determinantes en la valoración para ocupar un puesto profesional de carrera: la experiencia, la antigüedad y la aptitud en la dependencia y especialmente en los puestos inmediatos inferiores del puesto vacante. En ningún caso será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria. Todas las disposiciones y actos que se emitan en la presente ley deberán de considerar lo dispuesto en el párrafo anterior.

Artículo 46°.- Para participar en los procesos de promoción, los servidores públicos deberán tener una antigüedad de un año como mínimo en el área del grupo o rama del puesto convocado.

Artículo 47°.- Las promociones salariales serán procedentes, 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 Subsistema de Profesionalización y Desarrollo.

Artículo 48°.- Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia impulsarán programas de educación formal, elaborarán y establecerán programas de capacitación de especialización para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en forma conjunta y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Artículo 49°.- La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos en sus puestos; y
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad.

Artículo 50°.- Los Comités propondrán a las dependencias la celebración de convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación científica o tecnológica y demás centros o asociaciones educativas y profesionales de reconocido prestigio, a fin de que éstas impartan cursos tendientes a cubrir las necesidades de capacitación de los servidores públicos. La Unidad contribuirá con cada dependencia para el logro de estos fines.

Artículo 51°.- Los Comités, en coordinación con la Unidad, con base en las evaluaciones del desempeño, mediante reglas de carácter general y conforme a la disponibilidad presupuestal, determinarán la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores públicos tengan acceso o continúen con su educación formal, a efecto de contribuir a la mejora en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los Comités y la Unidad, definirán, con base en las evaluaciones del desempeño, mediante reglas de carácter general y conforme a la disponibilidad presupuestal, la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional para que los servidores públicos tengan acceso o continúen con su educación formal.

Artículo 52°.- Al servidor público que haya obtenido una beca para un programa de capacitación o educación formal aprobado por el Comité se le otorgarán las facilidades necesarias. Al concluir este periodo, el interesado continuará en su puesto; las dependencias reconocerán, en su oportunidad, y de acuerdo a la constancia de los logros obtenidos por aquél, puntos adicionales en su favor para efectos de su desarrollo en el Sistema. El servidor público que reciba una beca de la dependencia, quedará comprometido a prestar sus servicios por un periodo, igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados.

Si el nombramiento del servidor público fuere revocado o dejare de surtir sus efectos por las casuales previstas en esta Ley, antes de cumplir con el periodo a que se refiere el párrafo anterior, el servidor público deberá reintegrar a la dependencia en forma proporcional, el monto de la beca o estudios financiados.

Artículo 53°.- El programa de especialización es de carácter permanente y tiene como propósito que los Servidores Públicos de Carrera profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones, comprendiendo las materias e información actualizada específicas relacionadas con su puesto de trabajo. Para este efecto, los Comités en coordinación con la Unidad definirán el alcance y contenido de los cursos de actualización.

Artículo 54°.- El programa de actualización se integra con cursos optativos u obligatorios, según lo establezcan los Comités. Se otorgarán puntos a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

Del Subsistema de Evaluación del Desempeño

Artículo 55°.- La evaluación del desempeño es el método mediante el cual se miden los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos. El desempeño es una actividad individual o grupal que representa el nivel de alcance de los

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

objetivos y metas institucionales por parte del individuo o grupo en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que le es entregada al servidor público de manera extraordinaria, con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

- I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta el de las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;
- II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley;
- III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y finanzas;
- IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia; y
- V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para tomar medidas correctivas, mismas que podrán determinar, en su caso, la separación de los servidores públicos de carrera, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley.

Artículo 56°.- Los Comités en coordinación con la Unidad realizarán las descripciones y valuaciones de los puestos que formen parte del Sistema.

Artículo 57°.- Los Comités, en coordinación con la Unidad, tendrán la facultad para establecer los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las mismas. Las evaluaciones deberán medir en forma semestral el desempeño de los servidores públicos sujetos a esta Ley de manera imparcial y con base en el perfil de su puesto y los objetivos programáticos establecidos para el mismo, lo anterior de acuerdo a la normatividad emitida por la autoridad correspondiente.

Artículo 58°.- Las evaluaciones del desempeño será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en su puesto.

Artículo 59°.- Cuando el resultado de la evaluación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá evaluársele nuevamente entre los seis y los ocho meses siguientes a la notificación que se le haga de dicho resultado. La dependencia a la que pertenezca el servidor público que esté en tal caso deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación. En el supuesto de que la segunda evaluación tampoco fuere satisfactoria deberán considerarse los antecedentes y el desempeño del servidor público en cuestión, a efecto de aplicarle una última evaluación, a los 30 días siguientes, contados desde la notificación del anterior resultado.

Artículo 60°.- Cada Comité desarrollará, conforme a los lineamientos que emita la Unidad y, con base en las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un programa de otorgamiento de estímulos al destacado desempeño público a favor de los servidores públicos. El otorgamiento de estímulos estará condicionado a la evaluación del desempeño, por lo que éstos no formarán parte del sueldo de los servidores públicos. En ningún caso, los estímulos podrán otorgarse de manera generalizada ni se considerarán como parte del salario previsto por la Administración Pública Federal.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Artículo 61°.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los órganos internos de control, supervisarán y verificarán que los pagos que efectúen las dependencias por concepto de estímulos cumplan con lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones aplicables.

Artículo 62°.- Los Comités, en coordinación con la Unidad, propondrán, la valoración de méritos, el otorgamiento de estímulos, incentivos, premios, distinciones y reconocimientos distintos al salario, con base en las disponibilidades presupuestales, a favor de aquellos servidores públicos que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Los criterios y lineamientos para el otorgamiento de los estímulos e incentivos, los propondrá el Comité respectivo a la Unidad, mismos que quedarán registrados en las agendas individuales de desarrollo, a que se refiere la presente Ley.

Artículo 63°.- Los estímulos e incentivos a la productividad serán determinados y/o modificados con base en el estudio de las economías del capítulo de servicios personales y asignados por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Comité.

Artículo 64°.- Los puestos, grupos y ramas de puestos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías salariales que les correspondan, procurando que entre un puesto inferior y el inmediato superior, existan diferencias salariales proporcionales y equitativas.

Del Subsistema de Separación

Artículo 65°.- Para efectos de la aplicación de esta Ley se entenderá por separación del Servidor Profesional de Carrera la revocación de su nombramiento o las situaciones por la que dicho nombramiento deje de surtir efectos.

Artículo 66°.- La licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera puede dejar de desempeñar las funciones propias de su puesto de manera temporal, sin perder los derechos y prerrogativas que esta Ley le otorga.

Artículo 67°.- Las licencias pueden ser de dos tipos:

- I. Con goce de sueldo, las cuales tendrán una duración de hasta un año, dependiendo de las causas relacionadas con la capacitación del servidor público, vinculadas al ejercicio de sus funciones; y
- II. Sin goce de sueldo, que podrán tener una duración máxima de un año y podrán ser prorrogables hasta por dos períodos.

Artículo 68°.- Las licencias serán otorgadas por el Comité, previa solicitud del Servidor Público de Carrera. El Comité dictaminará la procedencia de la solicitud por escrito, de manera fundada y motivada.

Artículo 69°.- Para realizar las funciones de un Servidor Público de Carrera que haya obtenido licencia se nombrará un encargado. El Comité, a propuesta del superior jerárquico determinará si de dichas funciones se encargará un Servidor Profesional de Carrera del mismo nivel al que obtuvo la licencia, o uno de nivel inferior inmediato, o uno de libre designación. Aquellos Servidores Profesionales de Carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Artículo 70°.- El nombramiento de los Servidores Públicos de Carrera dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para las dependencias por las siguientes causas:

- I. Por renuncia escrita formulada por el propio servidor público;
- II. Por defunción;
- III. Por sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por laudo o sentencia emitida por autoridad competente en los casos señalados en los diferentes incisos de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, siempre que los hechos que se atribuyan al servidor público que forme parte del Sistema sean especialmente graves o, en su caso, reiterados o constantes, o que evidencien ineptitud o incapacidad manifiesta para desempeñarse en el puesto que ha ocupado, o imposibilidad insuperable de que continúe desempeñándose en dicho puesto; la valoración respectiva deberá de ser realizada por el Comité, respetando la garantía de audiencia, por parte del servidor público; y
- V. Por aplicación de sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para los casos de separación de los servidores públicos, se aplicará supletoriamente la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en su defecto, la ley Federal del Trabajo.

Artículo 71°.- Los Servidores Públicos de Carrera y los de libre designación tendrán derecho a una indemnización en los términos de Ley cuando sean despedidos sin causa justificada.
Del Subsistema de Control y Evaluación

Artículo 72°.- La Unidad y los Comités deberán establecer mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de poder contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

Artículo 73°.- Los Comités y la Unidad evaluarán los resultados de los programas de capacitación, con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos, para retroalimentar los respectivos programas.

Artículo 74°.- Los Comités y la Unidad evaluarán la operación del Sistema, proponiendo nuevos mecanismos que hagan más eficiente la operación de los subsistemas.

Artículo 75°.- Los Comités y la Unidad desarrollarán Sistemas de Información que permitan evaluar los resultados de la operación y emitirán reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas.

**Capítulo Tercero
De la estructura Orgánica del Sistema
De la Unidad**

Artículo 76°.- La Unidad se encargará de coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados en las dependencias al implantar el Sistema y funcionará de acuerdo con lo establecido en su Estatuto Orgánico. El Titular de la Unidad será designado por la Cámara de Diputados, a propuesta de una terna propuesta por el Presidente de la República y durará en su cargo 6 años y sólo podrá reelegirse por una sola vez.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Artículo 77°.- Corresponden a la Unidad las siguientes atribuciones:

- I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente;
- II. Elaborar el presupuesto anual de la Unidad, con la opinión, de la Comisión;
- III. Administrar los bienes y recursos de la Unidad;
- IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento de la Unidad;
- V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los planes y programas del Gobierno Federal;
- VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia; y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, comunicando a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas a efecto de que, en el ámbito de su competencia, lleve a cabo las acciones legales que procedan;
- VII. Aprobar la constitución, desaparición o fusión de los Comités;
- VIII. Aprobar las reglas y actos de carácter general que emitan y dicten los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en el Estatuto Orgánico cuales son las que requieran de dicha aprobación;
- IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema;
- XI. Promover y aprobar los programas de capacitación, actualización y especialización, así como la planeación de seminarios, cursos y diplomados;
- XII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto del funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse de instituciones de educación superior nacionales e internacionales, de empresas especializadas y de colegios de profesionales;
- XIII. Revisar, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de manera periódica y selectiva, la operación del Sistema en las diversas dependencias;
- XIV. Interpretar oficialmente la presente Ley para efectos administrativos; emitiendo criterios obligatorios de ésta y de las disposiciones sobre la materia;
- XV. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;
- XVI. Aprobar los puestos que, por excepción, sean de libre designación;
- XVII. Aquellas que se establezcan en la presente Ley y no hayan sido otorgadas por algún órgano en particular; y
- XVIII. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones.

De la Comisión Intersecretarial.

Artículo 78°.- La Comisión es un órgano de apoyo para la Unidad. Esta Comisión estará integrada por el Titular de la Unidad, y por los responsables de cada subsistema, un representante de las siguientes instituciones con nivel mínimo de Oficial Mayor: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Gobernación; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; así como, un representante de la Federación del Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y de los sectores social, privado y académico.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Son atribuciones de la Comisión:

- I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema, y dar seguimiento a la observancia y el cumplimiento en las áreas de la administración pública federal;
- II. Reglamentar las disposiciones de la presente ley y expedir el Estatuto Orgánico de la Unidad, procurando, en su caso, que los Comités de cada dependencia desarrollen las reglas generales que se dicten para la aplicación de la presente ley, de acuerdo a las necesidades de cada institución en particular;
- III. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;
- IV. Estudiar y proponer modificaciones al Catálogo de Puestos y el Tabulador;
- V. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- VI. Recomendar programas de capacitación, actualización y especialización, así como el desarrollo de seminarios, cursos y diplomados;
- VII. Acordar la participación de invitados en las sesiones de la Comisión;
- VIII. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Ley; y
- IX. Las demás que se deriven de las disposiciones de esta ley.

Artículo 79°.- La Comisión estará presidida por el Titular de la Unidad y ésta designará a un Secretario Técnico a propuesta del mismo.
De los Comités Técnicos

Artículo 80°.- En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la ciudadanía; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Artículo 81°.- Los Comités Técnicos de cada dependencia estarán integrados por el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá; por dos representantes de la Unidad, que tendrán derecho a voz y voto y dos representantes del personal de carrera también con derecho a voz y voto.

Artículo 82°.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Definir las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, sin contravenir los criterios y políticas que dicte la Unidad;
- II. Aprobar las convocatorias de plazas a concurso de las dependencias;
- III. Establecer convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales e internacionales, así como con colegios de profesionistas o con cualquier institución que contribuya a los fines del Sistema;
- IV. Elaborar las políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación del desempeño y separación del personal de la dependencia en el Sistema;
- V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, indicadores de desempeño, estímulos y evaluaciones por servicios personales, con el fin de hacer más eficiente la función pública;
- VI. Elaborar las convocatorias para concurso de plazas, para aprobación de la Unidad;
- VII. Autorizar las compatibilidades de empleo puestas a su consideración;

- VIII. Valorar y otorgar las licencias que soliciten los servidores públicos;
- IX. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la Fracción IV del Artículo 70 de este ordenamiento; y
- X. Las demás que les encomiende esta Ley, otros ordenamientos o acuerdos de la Unidad.

Capítulo Cuarto **De las Incompatibilidades**

Artículo 83°.- El desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público.

Artículo 84°.- Los servidores públicos no podrán ocupar simultáneamente varias plazas en la administración pública, salvo que por Ley esté expresamente establecida la compatibilidad o sea autorizada por la Unidad.

TITULO CUARTO

Capítulo Primero **Del Recurso de Revocación**

Artículo 85°.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Unidad, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Artículo 86°.- El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando éstas sean idóneas para dilucidar lo que se controvierta;
- II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;
- III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;
- IV. La Unidad podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;
- V. La Unidad acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles; y
- VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Unidad dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles;

Artículo 87°.- El recurso de revocación contenido en el presente título se aplicará solamente al procedimiento de selección y versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Artículo 88°.- Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Artículo 89°.- En todo lo no previsto en este capítulo se aplicará supletoriamente lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siempre que no se contravengan, ni se desvirtúen las disposiciones de esta ley.

**Capítulo Segundo
Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**

Artículo 90°.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley, hecha excepción de lo que corresponda conocer al Tribunal Fiscal de la Federación, conforme al artículo 11 fracción VI de su Ley Orgánica.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- A partir de la entrada en vigor de la presente Ley la Unidad con la aprobación de la Comisión deberá emitir el Estatuto Orgánico que la reglamente en un plazo no mayor a 180 días. La Comisión Intersecretarial deberá estar integrada a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la presente Ley.

Artículo Tercero.- Al momento de entrar en vigor la presente Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos al régimen de ésta, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones del desempeño previstas en esta Ley, debiéndoles complementariamente impartir cursos de capacitación en las materias objeto del puesto que desempeñen.

Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Unidad, iniciará la implementación del Sistema de manera gradual, previo estudio que los Comités realicen de las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva. El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley, periodo durante el cual, a las plazas que resulten vacantes se les deberá de ingresar al Sistema y a las ocupadas se les realizarán sus respectivas evaluaciones del desempeño de acuerdo a la normatividad vigente.

Artículo Cuarto.- En el momento de la entrada en vigor del Sistema, los Comités de las dependencias, previa realización de los estudios correspondientes en casos plenamente justificados y de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, propondrán a la Unidad los puestos que, por su naturaleza, características particulares y por excepción, deberán mantenerse como de libre designación. El listado de dichos puestos deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Quinto.- Las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente ley hayan implantado y estén operando un sistema equivalente al servicio profesional de carrera que aquí se establece y se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, quedarán abrogados a los 180 días contados a partir de la iniciación de vigencia de éste ordenamiento, por lo que, se

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

suspende la iniciación de vigencia de esta ley en dichas dependencias hasta el vencimiento de dicho plazo.

Artículo Sexto.- El personal de carrera de la Unidad, para posibilitar el arranque del Sistema, ingresará como personal de libre designación nombrado por el Titular, debiéndose someter a los procedimientos de ingreso establecidos en esta ley en un plazo no mayor de 90 días contados a partir del inicio de su vigencia. Será obligación del titular de la Unidad convocar a dichos concursos en el plazo antes señalado. A efecto de no entorpecer la implantación y operación del Sistema, los Comités de cada dependencia podrán funcionar, al principio de la iniciación de vigencia de esta ley, sin representantes del personal de carrera de la dependencia, sino hasta que se cuente con servidores públicos de carrera en la propia dependencia.

ANEXO 4

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL EJECUTIVO FEDERAL* (Modelo normativo)

Título Primero Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés general, su objeto es el de establecer las bases de organización, funcionamiento, desarrollo, control y evaluación del servicio profesional de carrera para los servidores públicos de la administración pública federal central y paraestatal, en los términos y modalidades que la misma señala.

Artículo 2. Se crea el servicio profesional de carrera para los servidores públicos de la administración pública federal tanto para el sector central como paraestatal en cual funcionará y operará íntegramente para las dependencias de la administración pública centralizada de acuerdo con esta ley, a su reglamento y a las disposiciones que de ella emanen.

Los organismos y entidades públicas que integran la administración pública paraestatal de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, deberán diseñar sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, teniendo como base fundamental lo establecido en la presente ley.

Estos sistemas deberán contar con la aprobación con la aprobación de la Comisión que para el efecto se constituya en términos de esta ley, a fin de validar su congruencia técnica.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Servidor Público. Toda persona física que preste un trabajo personal subordinado de carácter material o intelectual, o de ambos géneros, mediante el pago de un sueldo y que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en una dependencia, entidad u organismo público en la administración pública, en razón de un nombramiento expedido por autoridad competente;
- II. Dependencia. La unidad administrativa prevista en los ordenamientos legales respectivos que esta subordinada jerárquicamente a un poder público del Estado, y
- III. Entidades y Organismos públicos. A los organismos públicos descentralizados, empresas públicas de participación estatal y fideicomisos públicos que se encuentran considerados como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 4. Son sujetos de esta ley:

Los servidores públicos del Poder Ejecutivo del gobierno federal, al servicio de las dependencias de la administración pública centralizada y de las entidades y organismos públicos de la administración pública paraestatal, a quienes se les denominará servidores públicos de carrera.

Artículo 5. Quedan excluidos del régimen de esta ley:

* Transcripción del libro **Servicio Público de Carrera: tradición y Perspectivas**. Guillermo Haro Bélchez, INAP-Edito Porrua, México. P. 247-284

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

I. Los servidores públicos que desempeñan cargos de primer (secretarios), segundo (subsecretarios) y tercer (oficial mayor, jefes de unidad y coordinadores generales) niveles jerárquicos, así como los directores generales dentro de las dependencias o sus equivalentes en las entidades y organismos descentralizados, a quienes se les denominará servidores públicos de libre designación;

II. El personal docente del magisterio,

III. El personal de los organismos e instituciones autónomos;

IV. El personal de los grupos de seguridad pública y para militar que estén sujetos a otros ordenamientos legales;

V. El personal médico, paramédico, enfermeras y grupos afines que estén sujetos a otros ordenamientos legales;

VI. Las Personas que presten sus servicios mediante contrato civil, por servicios profesionales o que sean sujetas al pago de honorarios, listas de raya por tiempo determinado o aquellos que se contraten por obra determinada;

VII. Todo aquel servidor público que labore en una dependencia, entidad u organismo público, cuya legislación aplique un sistema equivalente o excluyente de servicio profesional de carrera; y

VIII. Los servidores públicos cuya relación laboral sea regulada por otros ordenamientos legales.

Artículo 7. Los derechos de que esta ley otorga son irrenunciables.

Artículo 8. Los servidores públicos de carrera deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser extranjeros cuando no existan nacionales que puedan desarrollar el servicio que se trate y estén autorizados por la autoridad migratoria, en igualdad de circunstancias deberá preferirse a los mexicanos. La contratación de éstos será decidida por la Comisión Federa del Servicio Profesional de Carrera.

Artículo 9. La actuación de los servidores públicos en la administración pública se orientará por un conjunto de valores y principios que fomenten una cultura del servicio público y que se sustente en los siguientes principios:

I. Legalidad. Todo servidor público deberá actuar siempre y ante cualquier circunstancia con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes, reglamentos, manuales y normatividad aplicables en el ejercicio de las funciones a su cargo.

II. Honradez. Todo servidor público deberá asumir una conducta proba en ejercicio de su actuación, la cual estará libre de desvíos de cualquier naturaleza.

III. Vocación de servicio. El desempeño de todo servidor público deberá obedecer a prioridades que se deriven de las necesidades sociales y mostrar de manera permanente una respuesta con el usuario de los servicios gubernamentales expedita, diligente y cordial, proporcionando con ello mayor calidad de atención en el trato cotidiano a la sociedad a la que se debe.

IV. E eficiencia y eficacia. Todo servidor público deberá actuar con efectividad en su encargo y demostrar capacidad para cumplir los programas, objetivos y metas establecidos, en las condiciones esperadas de legalidad, oportunidad y calidad.

V. Imparcialidad. Todo servidor público ante los asuntos de su responsabilidad y las decisiones que al respecto tome o sugiera a sus superiores, o para atender o resolver un asunto, deberá mantener una conducta alejada de intereses de grupos o de tipo personal, que tiendan a favorecer o perjudicar a un tercero.

VI. Lealtad. Todo servidor público deberá asumir con decisión el compromiso de ser institucional, disciplinado y respetuoso con sus superiores.

Artículo 10. Para los efectos de esta ley, se entenderá como servicio profesional de carrera, al sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de personal, orientados a la selección, contratación, inducción, concientización, capacitación, evaluación, desarrollo, promoción, permanencia productiva y retiro digno, de todo servidor público de carrera.

Artículo 11. La finalidad del servicio profesional de carrera será contribuir a la mejoría en la calidad de los servicios gubernamentales que la administración pública del Poder Ejecutivo federal presta a la ciudadanía mediante.

- I. El fortalecimiento de los valores éticos,
- II. La selección rigurosa del personal con base en los requerimientos institucionales, el mérito, capacidad y probidad;
- III. El otorgamiento de incentivos que estimulen la productividad, el desempeño honrado, la permanencia productiva y estabilidad laboral del servidor público en su empleo,
- IV. El fortalecimiento de la profesionalización para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes;
- V. El establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el servicio público;
- VI. El mejoramiento de la calidad en el ambiente de trabajo, y
- VII. La previsión para el retiro digno del servidor público de carrera.

Artículo 12. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

- I. Administración pública, a la administración pública del Poder Ejecutivo federal;
- II. Ascenso, al movimiento de un servidor público hacia un puesto de mayor responsabilidad y nivel, dentro de una rama de especialidad y como resultado del concurso y la evaluación correspondiente que acredite los méritos del trabajador para ocupar dicho puesto;
- III. Cabeza de rama, al puesto contemplado en el catálogo general de puestos con la categoría y nivel máximo en la trayectoria de ascenso del grupo y rama respectiva;
- IV. Capacitación, al proceso de enseñanza-aprendizaje diseñado para cada puesto, con objeto de garantizar la profesionalización de las actividades a desarrollar por los servidores públicos, que contempla la presente ley;
- V. Catálogo general de puestos, al documento que contempla la información concerniente a la totalidad de puestos existentes, conformados en grupos y ramas debidamente aprobado por la comisión y con el que operará el servicio profesional de carrera;
- VI. Comisión, al órgano rector del servicio público profesional de carrera y que se denominará Comisión Federal del servicio profesional de carrera;
- VII. Contratación, al acto que, mediante la emisión del nombramiento respectivo, formaliza la relación jurídico-laboral entre el servidor público y las dependencias del Poder Ejecutivo federal o sus entidades y organismos públicos descentralizados;
- VIII. Efectividad, a la suma de la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio público;
- IX. Evaluación del desempeño, al proceso de medición de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicio público;
- X. Grupo, al conjunto de ramas de puestos afines entre sí, agrupadas en un campo de conocimientos científicos, técnicos, administrativos o de servicios, utilizados en la administración pública federal;
- XI. Inducción, al proceso de adaptación, e integración del personal de nuevo ingreso a la dependencia, entidad y organismo público;
- XII. Instituto, al Instituto Nacional de Administración Pública;

- XIII. Ley de seguridad social, al conjunto de disposiciones que regulan las prestaciones socioeconómicas y médicas a las que tienen derecho los servidores públicos de la federación;
- XIV. Ley laboral, al conjunto de disposiciones que regulan las relaciones laborales entre los servidores públicos y las dependencias, entidades y organismos públicos,
- XV. Pie de rama, al puesto contemplado por el catálogo de general de puestos con la categoría y el nivel mínimo jerárquico en la trayectoria de ascenso del grupo y rama respectiva;
- XVI. Planeación de personal, al proceso de identificación de necesidades de puestos y servidores públicos en los aspectos cuantitativos y cualitativos, para el logro de los objetivos de las dependencias, entidades y organismo públicos;
- XVII. Plaza, a la posición individual de trabajo que no puede ser ocupada por más de un servidor público a la vez, que tiene una adscripción determinada y que está respaldada presupuestalmente;
- XVIII. Políticas, a las normas generales que emita la comisión para el cumplimiento de las atribuciones que esta ley otorga;
- XIX. Procedimientos, a los procesos que emita la comisión para el cumplimiento de las atribuciones que esta ley otorga;
- XX. Promoción, al otorgamiento de una retribución mayor a la que percibe el servidor público, de acuerdo con los rangos salariales que correspondan a su puesto conforme a los tabuladores autorizados por la comisión,
- XXI. Puesto, a la unidad de trabajo unitaria e impersonal, caracterizado por tener funciones, responsabilidades y un perfil profesional específico que recaen en el servidor público que lo ocupe;
- XXII. Rama, al conjunto de puestos específicos del campo de conocimientos científicos, técnicos, administrativos, o de servicios especializados, requeridos por la administración pública y que representan las alternativas de carrera de los servidores públicos;
- XXIII. Reclutamiento, al proceso de captación e identificación de candidatos que cubran el perfil establecido para un puesto vacante o de nueva creación, a través de fuentes externas o internas;
- XXIV. Secretaría técnica, a la Secretaría Técnica de la Comisión Federal del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal;
- XXV. Selección, al procedimiento que permite mediante la igualdad, el mérito y la capacidad analizar los conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes o ocupar un puesto del servicio profesional de carrera y que posibilita la elección de los candidatos idóneos para ocupar las puestos requeridos;
- XXVI. Sistema, al conjunto de procesos que orientan y regulan el funcionamiento del servicio profesional de carrera de la administración pública federal;
- XXVII. Subcomisiones, a los órganos reguladores de la operación del servicio profesional de carrera, ubicadas en las dependencias, entidades y organismos públicos de la administración pública federal;
- XXVIII. Tabulador, al tabulador de sueldos autorizado por la Comisión;
- XXIX. Trayectorias de ascenso, a la estructura de puestos afines ordenados desde la de menor a la de mayor responsabilidad dentro de una dependencia, entidad u organismo público, que mediante su ocupación progresiva permitirá al servidor público ocupar cargos de mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos para ello establecidos, y
- XXX. Valores y principios, a las reglas de conducta que rigen la función pública referentes a la legalidad, honradez, vocación de servicio, eficiencia, eficacia, imparcialidad y lealtad.

Artículo 13. Los servidores públicos sujetos de esta ley tendrán derecho a participar de esquemas que les permitan:

- I. Mejorar sus niveles de calidad de vida como resultado de su profesionalización, desarrollo, ascenso o promoción en la escala jerárquica de puestos de la administración pública federal;

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- II. Garantizar su estabilidad laboral en el empleo, al basar su permanencia en la evaluación de su desempeño y desarrollo, de acuerdo con el mérito, la capacidad, la igualdad de oportunidades y productividad individual;
- III. Ser evaluado imparcialmente en su trabajo y, con base en ello, ser reconocido, estimulado y recompensado dentro del servicio profesional de carrera, así como por su labor y aportaciones a la administración pública federal;
- IV. Alcanzar un pleno desarrollo profesional y fomentar su arraigo al servicio público, mediante la dignificación y enaltecimiento de su autoestima y el aprecio a su trabajo, no sólo como un medio de subsistencia sino como una carrera en su vida profesional, y
- V. Posibilitar condiciones dignas de retiro del servicio público, mediante la creación de fondos de apoyo especiales para este fin.

Artículo 14. Mediante el servicio profesional de carrera, las dependencias, entidades y organismos de la administración pública federal, deberán:

- I. Mejorar la calidad y oportunidad en la atención y prestación de los bienes y/o servicios que otorga la administración pública federal a la población, mediante la provisión y sostenimiento de servidores públicos debidamente capacitados para el desempeño de la función asignada;
- II. Asegurar un desempeño de calidad y compromiso por parte de los servidores públicos, a partir de su profesionalización y adecuado desempeño;
- III. Alentar el desarrollo integral de cada servidor público, reivindicando valores humanistas y principios de actuación en el servicio público, buscando cohesionar el proyecto de un buen gobierno con el proyecto de vida de sus servidores públicos;
- IV. Promover un desempeño apegado al código de ética y al sistema de responsabilidades de los servidores públicos;
- V. Fomentar el desarrollo institucional a través del desempeño eficaz y eficiente del servidor público de carrera en el cumplimiento de sus responsabilidades;
- VI. Institucionalizar las carreras científicas, técnicas, administrativas y de servicio, en las que los servidores públicos puedan desarrollarse e ir ascendiendo mediante el esfuerzo personal en su desempeño y capacitación;
- VII. Dar continuidad a los planes, programas, proyectos y demás acciones de gobierno, en beneficio de la sociedad; y
- VIII. Mejorar permanentemente la imagen del servicio público y del servidor público.

Título Segundo

De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera

Capítulo I

De la clasificación de los Servidores Públicos

Artículo 15. Para los efectos de esta ley, los servidores públicos según el puesto y funciones que desempeñen, se clasifican en:

I. Servidores públicos de carrera, que serán:

a) Aquellos que prestan sus servicios en funciones operativos de carácter científico, técnico, administrativo, de servicios, profesional o de apoyo, realizando tareas asignadas por sus superiores o determinadas en los manuales internos de organización o de procedimientos, así como en las guías de trabajo;

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- b) Aquellos que ejecutan acciones como las de inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, procuración y administración de justicia y protección civil, así como las que se relacionen con la representación directas de los titulares de las instituciones públicas, dependencias, entidades y organismos públicos, con el manejo de recursos; y
- c) Aquellos servidores públicos que ocupan un puesto de nivel jefe de departamento, subdirector, director de área o sus equivalentes.

En todos los casos anteriores, incorporados al servicio profesional de carrera mediante procesos de reclutamiento y selección basados en el mérito, capacidad e igualdad de oportunidades y cuya permanencia dependerá de los resultados de la evaluación de su desempeño y productividad laboral;

II. Servidores públicos de libre designación:

- a) mandos superiores, son aquellos servidores públicos que ocupan un puesto de primer (secretarios), segundo (subsecretarios) o tercer niveles (oficial mayor, jefes de unidad, coordinadores generales), así como en las dependencias o su equivalente en los organismos y entidades públicas, y
- b) Servidores públicos de asesoría y apoyo, son aquellos servidores públicos que ocupan un puesto adscrito a las oficinas de los denominados mandos superiores y que realizan funciones de auxiliares directas a éstos.

III. Servidores públicos Interinos: son aquellos servidores públicos que ocupan un puesto de carrera o de libre designación en forma temporal, y

IV. Servidores públicos de carrera en fase provisional: serán aquellos servidores públicos de carrera que hayan sido seleccionados para ocupar un puesto de carrera, pero que aún se encuentran realizando el periodo de práctica o prueba conforme al plazo determinado y aprobado por la comisión.

Artículo 16. Los servidores públicos de libre designación serán nombrados y removidos libremente dentro de la administración pública federal por el titular del Poder Ejecutivo, o por acuerdo de éste, y en el caso de los de asesoría y apoyo, por los titulares de cada dependencia, entidad y organismo público. Todos ellos, sin más requisitos que los establecidos en su caso, por las disposiciones especiales que correspondan.

Artículo 17. Los puestos del servicio profesional de carrera no podrán ser convertidos en puestos de libre designación, salvo por acuerdo expreso de la comisión.

Capítulo II

De los Órganos Rectores y Operadores del Sistema

Artículo 18. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, el servicio profesional de carrera se regirá y operará por los siguientes órganos:

- I. Como órgano rector: una Comisión Federal de Servicio Profesional de Carrera en la administración pública del Poder Ejecutivo federal;
- II. Como órgano técnico de apoyo: una secretaría técnica; y

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

III. Como órganos operadores: las subcomisiones del servicio profesional de carrera que se constituirán en cada sector de la administración pública centralizada y en cada entidad u organismo público, necesarias para su operación;

Artículo 19. Se crea la Comisión Federal del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal del Poder Ejecutivo federal, como órgano colegiado de carácter permanente que tendrá como finalidad normar, aprobar y evaluar el funcionamiento del servicio y el sistema profesional de carrera conforme a lo establecido en la presente ley.

Artículo 20. La comisión se integrará por:

- I. El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá;
- II. Los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Controlaría y Desarrollo Administrativo, y del Trabajo y Previsión Social, con carácter de vocales.
- III. El subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de vocal operativo.
- IV. El director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, con el carácter de vocal.
- V. El presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, con el carácter de vocal.
- VI. El secretario general de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con el carácter de vocal; y
- VII. El titular de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; con el carácter de secretario técnico.
- VIII. El vocal operativo de la comisión tendrá las atribuciones de decisión por delegación de autoridad por parte del presidente de la comisión, en su ausencia, para garantizar el cumplimiento de esta ley.

Artículo 21. Corresponde a la comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Planear, organizar, dirigir, autorizar, controlar y evaluar la correcta instrumentación y operación del servicio profesional de carrera de la administración pública del Poder Ejecutivo federal conforme a lo establecido por la presente Ley;
- II. Acordar la creación y aprobar la integración de las subcomisiones del servicio profesional de carrera en las dependencias, entidades y organismos públicos de la administración pública federal, en los términos previstos por la presente ley.
- III. Aprobar las políticas, normas y procedimientos aplicables a la planeación, implantación y operación integral del sistema, en congruencia con los lineamientos de los planes y programas de la administración pública federal y la presente ley;
- IV. Autorizar la integración y operación de los subsistemas que componen el servicio profesional de carrera a propuesta de la secretaría técnica;
- V. Autorizar los procedimientos, instrumentos o guías técnicas necesarios para la operación del servicio profesional de carrera, conforme a lo establecido por la presente ley;
- VI. Autorizar los planes y programas generales de trabajo de capacitación y desarrollo;
- VII. Autorizar la estructura de puestos y la ocupacional así como los planes y la oferta de empleo y aprobar, en su caso, los puestos y plazas de nueva creación, pertenecientes al Sistema;
- VIII. Autorizar el catálogo general de puestos así como de las trayectorias de ascensos que permitirán el funcionamiento del servicio profesional de carrera;
- IX. Proponer y autorizar la integración de comisiones permanentes de selección y designar grupos de trabajo que actuarán bajo su mando y estarán constituidos por los integrantes que se determinen en cada caso;

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

- X. Supervisar la operación del servicio profesional de carrera;
- XI. Evaluar los resultados de la operación del servicio profesional de carrera;
- XII. Autorizar los tabuladores de sueldos que regirán el funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera;
- XIII. Retroalimentar el funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera y, en caso necesario, dictar las medidas preventivas y/o correctivas que se requerirán, en coordinación con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- XIV. Establecer y aprobar los mecanismos para recibir y evaluar los planteamientos que respecto del servicio profesional de carrera emita la población receptora de los servicios gubernamentales;
- XV. Dictaminar y decidir sobre la separación del servicio profesional de carrera de los servidores públicos en los casos que proceda;
- XVI. Emitir una opinión cuando le sea requerida respecto de las políticas y procedimientos de los servidores públicos de libre designación;
- XVII. Ordenar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los acuerdos de carácter general que se pronuncien;
- XVIII. Autorizar la publicación de las convocatorias para el ingreso al sistema;
- XIX. Emitir los lineamientos que regularán su funcionamiento interno;
- XX. Resolver las controversias que pudieran suscitarse con respecto a la aplicación de esta ley, y
- XXI. Autorizar, interpretar y normar lo relacionado con la presente ley.

Artículo 22. Todas las dependencias, entidades y organismos públicos estarán obligados a cumplir las políticas y acuerdos aprobados y a facilitar a la comisión los antecedentes e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones.

Artículo 23. Las decisiones de la comisión, serán tomadas por voto mayoritario.

Artículo 24. La comisión, para su mejor desempeño, contará con un órgano técnico de apoyo que se denominará secretaria técnica.

Artículo 25. Se crea la Secretaría Técnica de la Comisión Federal del Servicio Profesional de Carrera, la cual estará integrada por:

- I. El titular de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quién será secretario técnico.
- II. El titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que fungirá como prosecretario, y
- III. El personal de apoyo técnico requerido para el cumplimiento de sus responsabilidades y que sea debidamente aprobado por la comisión.

Artículo 26. Para el cumplimiento de la presente ley, la secretaria técnica tendrá las siguientes funciones:

- I. Integrar y proponer a la comisión los proyectos de normas que garanticen la operación de lo establecido en esta ley;
- II. Someter a la aprobación de la comisión, las propuestas formuladas por las subcomisiones del servicio profesional de carrera, previo análisis técnico y dictamen aprobatorio de factibilidad, en materia de selección, planes de carrera, programas de profesionalización y promoción, evaluación, remuneraciones y retiro de los servidores públicos de carrera;

- III. Integrar y proponer a la Comisión, los programas generales de trabajo de capacitación y desarrollo, para los servidores públicos, vigilando que sea congruente con los objetivos del servicio profesional de carrera;
- IV. Coordinar la integración de las estructuras de puestos y ocupacionales así como de los planes y la oferta de empleo, a fin de ser sometidas a la comisión para su aprobación;
- V. Coordinar las acciones necesarias para el diseño y actualización permanente del tabulador de sueldos y del catálogo general de puestos así como de las trayectorias de ascenso y someterlos a la comisión para su aprobación;
- VI. Coordinar la elaboración de los procedimientos y guías técnicas necesarias para la puesta en marcha y operación del servicio profesional de carrera;
- VII. Publicar las convocatorias, previa autorización de la comisión, así como mantener actualizado el inventario de plazas ocupadas, vacantes y las sujetas a concurso;
- VIII. Diseñar la metodología para la integración de las agendas individuales de desarrollo de los servidores públicos de la administración pública federal;
- IX. Promover la integración de censos de recursos humanos en cada dependencia, entidad y organismo público a fin de organizar y mantener actualizadas las estadísticas de los servidores públicos federales; y
- X. Ejecutar todos los acuerdos emanados de la comisión y proponer a la misma lo necesario para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 27. Se crean las comisiones del servicio profesional de carrera en cada sector de la administración pública federal central, así como una en cada entidad y organismo público de la administración pública federal paraestatal, como órganos colegiados de carácter permanente, que tendrán como finalidad operar el funcionamiento de del servicio profesional de carrera, conforme a lo establecido en la presente ley.

Artículo 28. Las subcomisiones del servicio profesional de carrera estarán integradas por:

- I. El oficial mayor de cada dependencia de la administración pública federal, o su equivalente en las entidades y organismos públicos, quien presidirá;
- II. El Titular o un representante de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. El titular del órgano de control de cada dependencia, entidad y organismo público;
- IV. Los coordinadores administrativos o sus equivalentes de las dependencias, entidades y organismo públicos;
- V. Un representante del Instituto Nacional de Administración Pública; y
- VI. El secretario general del sindicato de los trabajadores de la dependencia, entidad u organismo público que tenga la representación mayoritaria.

Artículo 29. Las subcomisiones del servicio profesional de carrera de la administración pública federal deberán cumplir con lo siguiente:

- I. Apoyar y colaborar con la secretaría técnica en las acciones necesarias para el diseño y actualización permanente del catálogo general de puestos y trayectorias de ascenso, en el ámbito de su sector;
- II. Operar al interior de cada sector, los procedimientos del servicio profesional de carrera, conforme a los lineamientos y disposiciones establecidas en la presente ley y en apego a los instrumentos o guías técnicas autorizados por la comisión;
- III. Integrar, analizar y someter a la aprobación de la comisión, por conducto de la secretaría técnica, sus propuestas respectivas en materia de:

- a) Reclutamiento, selección y propuestas de ingreso de los aspirantes a ser servidores públicos de carrera o si ya lo son a ocupar una plaza vacante adscrita a cada sector;
- b) Planes de carrera para los servidores públicos adscritos a su sector;
- c) Programas de profesionalización y desarrollo en el servicio profesional de carrera del sector que represente;
- d) Esquemas de evaluación del desempeño en el servicio profesional de carrera;
- e) Esquemas integrales de remuneraciones adecuadas a cada sector, e
- f) Integración del fondo de retiro de los servidores públicos de carrera.

IV. Realizar los asuntos que se les encomienden por acuerdo de la comisión federal.

Para el cumplimiento de sus funciones las dependencias, entidades y organismos públicos que integran cada sector, tendrán la obligación de aportar todos los elementos que les sean requeridos por parte de las subcomisiones, para el cabal cumplimiento de la presente ley.

Capítulo III

Del sistema del Servicio Profesional de Carrera

Artículo 30. Para el adecuado funcionamiento del servicio profesional de carrera, se deberán diseñar y operar los subsistemas siguientes:

I. Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos, que deberá contener los instrumentos necesarios para la determinación de las necesidades institucionales en materia de estructura de puestos, estructura ocupacional, planes de empleo y oferta de empleo público.

II. Subsistema de ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que deberá ser creado para regular el ingreso de los servidores públicos de carrera, mediante la conformación de los instrumentos evaluatorios, los mecanismos de preselección y selección, los tiempos autorizados así como la serie de requisitos necesarios para el ingreso de los servidores públicos de carrera;

III. Subsistema de Plan de Carrera. A través del cual, a partir de la estructura de puestos diseñada, se establecerán trayectorias de ascenso y promoción, así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema.

De igual forma deberá contener los mecanismos para la determinación de planes individualizados de desarrollo de los servidores públicos a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de ascenso que, previa evaluación de su potencial de desarrollo, sean capaces de asumir;

IV. Subsistema de Profesionalización y Desarrollo en el Servicio de Carrera. Este subsistema deberá establecer los modelos de profesionalización y desarrollo para los servidores públicos, que les permitirá adquirir:

- a) La especialización-actualización en el puesto desempeñado;
- b) la capacidad aptitudinal y actitudinal para ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro de la rama ocupacional y siguiendo trayectorias de ascenso, y
- c) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, entidad u organismo público al que corresponda.

V. Subsistema de Evaluación del Desempeño en el Servicio Profesional de Carrera. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los

servidores públicos de carrera, tanto en cada puesto, como en los centros de trabajo, que serán a su vez parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

VI. Subsistema de Remuneraciones. Su finalidad es la de normar y definir los procedimientos necesarios para retribuir el trabajo conforme a los requisitos de ocupación, grado de responsabilidad, dificultad y riesgo profesional que implique el desempeño de las tareas de cada puesto.

VII. Subsistema de la Separación del Servicio Profesional de Carrera. Se abocará a establecer los mecanismos que posibiliten un retiro digno de los servidores públicos de carrera, y

VIII. Subsistema de Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y corrección, en su caso, de la operación del Servicio Profesional de Carrera.

Título Tercero **De la Planeación de los Recursos Humanos**

Capítulo I **De la Planeación de los Recursos Humanos**

Artículo 31. La secretaría técnica deberá coordinar, a través de las subcomisiones respectivas, la integración y operación de un subsistema de planeación de los recursos humanos, el cual será de carácter obligatorio sometido en su diseño y operación integral a la aprobación de la comisión por su conducto. Debiendo prever en cada caso las necesidades institucionales de la estructura de puestos y la ocupacional y el soporte presupuestario, acordes con las políticas y procedimientos aprobados por la comisión, así como de los planes y la oferta de empleo público.

Artículo 32. Para el funcionamiento del subsistema de planeación de los recursos humanos, la secretaría técnica deberá coordinar al interior de las subcomisiones la integración de la estructura de puestos y ocupacional, conforme a lo siguiente:

I. Estructura de puestos, la cual deberá contemplar la totalidad de los puestos requeridos por las dependencias, entidades y organismos públicos, así como los perfiles de puestos correspondientes, su ubicación en los tabuladores de sueldos y el catálogo general de puestos respectivos, y

II. Estructura ocupacional, la cual deberá incluir la dictaminación de la cantidad necesaria de personal en cada uno de los puestos del catálogo general aprobado, conforme a las funciones, programas, procesos de trabajo y estructuras orgánicas aprobadas para la dependencia, entidad u organismo público y dentro de los presupuestos asignados.

Estas estructuras serán conformadas bajo criterios de suficiencia, equilibrio y consistencia presupuestal y deberán ser registradas y autorizadas por la comisión, de acuerdo con los objetivos institucionales específicos y las condiciones que garanticen la calidad del servicio a la población en los diferentes centros de trabajo.

Capítulo II **De los Planes de Empleo**

Artículo 33. Las subcomisiones deberán elaborar y presentar a la secretaría técnica, para que por se someta a la aprobación de la comisión, con base en la determinación de las estructuras de

puestos y ocupacionales, los planes de empleo, dentro de los límites presupuestarios y de acuerdo con las directrices de política de personal.

Artículo 34. Los planes de empleo constituirán el instrumento básico de planificación global de los recursos humanos. Especificarán los objetivos a conseguir en materia de personal, el número y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para el cumplirlos y las medidas necesarias para considerar las trayectorias de ascenso y movilidad vertical y horizontal en su caso.

La finalidad de los planes de empleo será adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia administración con el fin de incrementar la eficiencia de la misma.

Artículo 35. Los Planes de Empleo deberán contemplar:

- I. Previsiones sobre posibles modificaciones de estructuras organizativas y de puestos de trabajo;
- II. Medidas en caso de suspensión de incorporaciones de personal externo;
- III. Propuestas de reasignación de personal;
- IV. Propuesta de programas de cursos de formación y profesionalización;
- V. Previsión de concursos de provisión de puestos limitados al personal de cada sector;
- VI. Medidas específicas para la promoción interna;
- VII. Necesidades adicionales de recursos humanos que podrían integrarse, en su caso, en la oferta de empleo público; y
- VIII. Otras medidas que procedan en relación con los objetivos del plan de empleo.

Artículo 36. Los planes de empleo deberán propiciar la redistribución de servicios públicos para cubrir áreas y regiones geográficas, que permitan optimizar la prestación de los servicios que brinda la administración pública, mediante la desconcentración y/o descentralización territorial.

Capítulo III De la Oferta de Empleo Público

Artículo 37. Las necesidades de recursos humanos que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de oferta de empleo público, siempre que exista disponibilidad presupuestal autorizada para tal efecto.

Artículo 38. La oferta de empleo público en los planes de empleo, deberán constituirse con todas las plazas vacantes, aquellas que fueren desocupadas así como las de nueva creación, siempre y cuando pertenezcan al sistema y no deban de ser ocupadas por servidores públicos de libre designación, conforme a lo que estipula la ley.

Artículo 39. La oferta de empleo público será presentada anualmente para solicitar su aprobación a la comisión por conducto de la secretaría técnica.

Excepcionalmente, cuando existan necesidades urgentes de incorporaciones de personal, la comisión podrá aprobar ofertas de empleo público para ámbitos administrativos específicos.

Artículo 40. Las subcomisiones del servicio profesional de carrera deberán crear bolsas de trabajo especializadas, posibilitando su acceso a la población en general, integrando un registro de aspirante reclutados.

Artículo 41. Las subcomisiones deberán elaborar y someter a la autorización de la comisión por conducto de la secretaría técnica, las plantillas ocupacionales de cada sector en forma anual. Una vez que éstas han sido aprobadas, sólo podrán modificarse con el visto bueno de la comisión a través de la secretaría técnica.

Artículo 42. La secretaría técnica deberá integrar un censo de recursos humanos que permita consolidar estadísticas útiles para el establecimiento de políticas en la materia. Asimismo, concentrarán en él toda la información relativa a los servidores públicos de carrera y de toda persona que haya solicitado ingresar a la administración pública federal en los términos de la presente ley y su reglamento, así como del padrón de servidores inhabilitados, sancionados, despedidos y en retiro.

Capítulo IV Del Catálogo General de Puestos

Artículo 43. Para la operación del subsistema de planeación de los recursos humanos la secretaría técnica con el concurso de las subcomisiones deberá integrar bajo los lineamientos que para tal efecto expida la comisión, el catálogo general de puestos, el cual deberá:

- I. Integrar la totalidad de la información concerniente a los perfiles de todos los puestos registrados y autorizados, incluyendo los de nueva creación, previa validación y autorización, los cuales conducirán los procesos de reclutamiento, selección, capacitación, evaluación, promoción así como la correcta valuación del puesto en el tabulador de sueldos;
- II. Especificar los requisitos, adscripción, salarios, prestaciones, valuación y cédulas de identificación de cada puesto, conforme a los lineamientos que fije la comisión;
- III. Clasificar los puestos por grupos y ramas, identificando los pies de rama, por las cuales se dan los ingresos al servicio profesional de carrera; y
- IV. Correlacionar cada uno de los puestos con su nivel jerárquico y salarial, de manera diferenciada, acorde a su puntaje de evaluación.

Artículo 44. Las subcomisiones deberán integrar el catálogo general de puestos y presentar a la secretaría técnica los perfiles, los cuales definirán los requisitos de escolaridad, actitud y aptitud exigibles a los candidatos que pretendan ocuparlos, con el objeto de poder seleccionar a aquellos más idóneos para ocupar los diferentes puestos en la administración pública federal. Los perfiles deberán contener por lo menos lo siguiente:

- I. Denominación y ubicación del puesto en la estructura orgánica y ocupacional;
- II. Requisitos actitudinales y aptitudinales de ocupación mínimos exigibles, que deberán cubrir los aspirantes a ingresar al servicio profesional de carrera, entre los cuales estarán los de escolaridad, conocimientos, habilidades, destrezas, experiencia deseable y capacitación, así como los de salud;
- III. Descripción de las funciones específicas o actividades del puesto;
- IV. Plan de capacitación del puesto;
- V. Perfil psicológico requerido en el puesto;
- VI. Descripción del grupo y rama al que el puesto pertenece;
- VII. Valuación de cada puesto en función de factores como requisitos de ocupación, responsabilidad, dificultad y riesgo profesional, entre otros; y
- VIII. Nivel tabular al que pertenezca el puesto.

Título Cuarto
Del Ingreso al Servicio Profesional de Carrera

Capítulo I
Del Reclutamiento

Artículo 45. La secretaría técnica coordinará la integración del subsistema de ingreso, mismo que someterá a la aprobación de la comisión. Este subsistema regulará al conjunto de procesos establecidos y autorizados para la incorporación de los servidores públicos al servicio profesional de carrera mediante el reclutamiento y la selección.

Artículo 46. A través del subsistema de ingreso se elegirá al mejor candidato para ocupar cada puesto, asegurando un proceso de reclutamiento y selección transparente, basado en criterios objetivos de evaluación aptitudinales, actitudinales y de escolaridad, dentro de un esquema de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

Artículo 47. El proceso de reclutamiento se deberá realizar considerando dos fuentes, que serán:

- I. Interna, integrada por los servidores públicos adscritos a la misma dependencia, entidad y organismo público, que dispone de una vacante y que ocupen un puesto congruente con la rama ocupacional de aquel que se concurre; y
- II. Externa, que estará integrada por los aspirantes en general, sean servidores públicos de otras dependencias, entidades u organismos públicos, o ciudadanos interesados en ingresar al servicio profesional de carrera.

Las dependencias, entidades y organismo públicos deberán recurrir en primera instancia a las fuentes de reclutamiento internas y sólo en el caso de que en éstas no existan candidatos, podrán utilizar las fuentes externas de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

Artículo 48. Las subcomisiones, con autorización de y conjuntamente con la comisión a través de la secretaría técnica, deberán realizar el proceso de reclutamiento para ocupar plazas que constituyan la oferta de empleo público, mediante convocatorias abiertas o cerradas y conforme a los lineamientos que expida la comisión.

Se entenderá como convocatoria cerrada, aquélla en la que participen únicamente servidores públicos de una dependencia, entidad y organismo público, y como convocatoria abierta, aquélla dirigida a servidores públicos de otras dependencias, entidades y organismos públicos, o para todo interesado que desee ingresar al servicio profesional de carrera, mediante convocatoria pública.

Las convocatorias establecerán en forma precisa el puesto sujeto a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes así como los requisitos y los lineamientos generales de los exámenes de selección de aspirantes. Dichas convocatorias deberán contener al menos los siguiente:

- I. Número y características de las plazas convocadas;
- II. Unidad administrativa a la que deben dirigirse las solicitudes de participación;
- III. Condiciones y requisitos que deben reunir y cumplir los aspirantes;
- IV. Descripción del sistema selectivo que se utilizará;
- V. Pruebas selectivas que habrán de celebrarse;
- VI. En su caso, la relación de méritos que habrán de tenerse en cuenta en la selección;

- VII. Composición de la comisión permanente de selección;
- VIII. Descripción del sistema de calificación que se utilizará;
- IX. Programación de pruebas;
- X. Duración del proceso de selección, indicando los plazos máximos y mínimos entre las diferentes pruebas;
- XI. Fecha límite para la presentación de solicitudes de participación;
- XII. Indicación del orden de participación de los aspirantes, y
- XIII. Aclaraciones procedentes en su caso.

Artículo 49. El proceso para la emisión de convocatorias para ocupar un puesto vacante o de nueva creación, deberá realizarse conforme a lo siguiente:

- I. En primera instancia se recurrirá a la fuente interna de reclutamiento y se emitirá convocatoria cerrada dirigida al personal de la unidad administrativa en la que se generó la vacante o se adscribió la plaza de nueva creación;
- II. En caso de no haber cubierto la plaza vacante o de nueva creación se recurrirá como segunda instancia a la fuente de reclutamiento interna convocando al personal de la dependencia, entidad u organismo público donde esta la plaza adscrita;
- III. En caso de no haber cubierto la plaza vacante o de nueva creación, se recurrirá como tercera instancia a por medio de convocatoria abierta al personal de otras dependencias, entidades y organismos públicos;
- IV. En caso de no haber cubierto la plaza vacante o de nueva creación, se recurrirá como cuarta instancia a la ciudadanía en general que cubra los requisitos del proceso de selección; y
- V. En el caso de no encontrar candidato en esta instancia, se solicitará el acuerdo especial de la comisión al respecto, por conducto de la secretaría técnica.

Capítulo II De la Selección

Artículo 50. En todos los casos, el ingreso al servicio profesional de carrera, se realizará por concurso, oposición o ambas modalidades. Las excepciones sólo podrán ser autorizadas por la comisión, a través de la secretaría técnica.

Artículo 51. Para los efectos de esta ley se entenderá como:

- I. Concurso, al proceso que permite la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes, y el establecimiento del orden de preeminencia de los mismo, y
- II. Oposición, al proceso que consiste en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y actitud de los aspirantes.

Artículo 52. Serán órganos de selección las comisiones permanentes de selección que se constituyen para el efecto cuando sea necesario ocupar una plaza y/o a petición de la subcomisión respectiva y previa autorización de la comisión.

Artículo 53. Las comisiones permanentes de selección se integrarán por:

- I. El titular de la subcomisión involucrada;
- II. Un representante de la Secretaría Técnica de la Comisión Federal del Servicio Profesional de Carrera;

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- III. Los representantes que se determinen en cada convocatoria, de acuerdo con la especialidad de los puestos vacantes a cubrir; y
- IV. Un representante del Instituto Nacional de Administración Pública.

Artículo 54. Les corresponderá a las comisiones permanentes de selección, el desarrollo, la aplicación y la calificación de las pruebas selectivas para el ingreso al servicio público.

Artículo 55. Para ser admitido en la fase inicial del proceso de selección, que consiste en posibilitar la realización de los exámenes iniciales, el interesado deberá cumplir los requisitos mínimos para ello establecidos y enunciados en cada convocatoria, así como con los siguientes:

- I. Ser mexicano (a); en caso de ser extranjero se deberá atender lo estipulado en el artículo 8 de esta ley;
- II. Tener como mínimo 16 años de edad cumplidos y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- III. En su caso, haber cumplido o esta cumpliendo con el Servicio Militar Nacional;
- IV. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y
- V. Cumplir con el perfil del puesto vacante y el total de los requisitos establecidos para ocupar la plaza señalada en la convocatoria correspondiente.

Artículo 56. Los concursos y oposición de acuerdo con lo especificado en las bases podrán incluir conforme al nivel de la plaza a ocupar, lo siguiente:

- I. Desarrollo de pruebas escritas. El aspirante podrá desarrollar en estas fase, los siguientes tipos de pruebas:
 - a) Realizar un resumen de un texto;
 - b) Contestar un asunto que plantee una situación problemática, para la cual el aspirante deberá resolver el problema a través de una carta redactada en forma diplomática;
 - c) Analizar un expediente, o caso simulado, para cuya atención y resolución el candidato ofrezca soluciones, planteadas por escrito en un informe ejecutivo;
 - d) Resolver un examen especializado de conocimientos, de acuerdo con el perfil del puesto; e) Exámenes psicométricos.
- II. Desarrollo de pruebas orales. Éstas comprenderán:
 - a) Una discusión informal en grupos reducidos de dos a seis personas sobre temas de carácter general;
 - b) Una sesión simulada de un grupo que debe adoptar una resolución en común;
 - c) Una entrevista o entrevistas con los miembros del equipo encargado de la selección, y
 - d) La organización y conducción simulada de una sesión de trabajo.
- III. Entrevista. Las entrevistas se podrán realizar tantas veces como lo juzgue necesario la comisión permanente de selección.

Las bases particulares para el proceso de selección serán establecidas por cada subcomisión y avaladas por la comisión, a través de la secretaría técnica.

Artículo 57. La comisión a través de la secretaría técnica aprobará el proceso general para la valoración definitiva de los exámenes, entrevistas y análisis generales señalados en el artículo anterior, el cual será uniforme en todo el servicio profesional de carrera y deberá observarse por las comisiones permanentes de selección.

Artículo 58. En el proceso de selección deberán ser admitidas en igualdad de oportunidades todas las personas que cubran los requisitos de ingreso y de perfil del puesto sin importar su raza, sexo, edad, religión, doctrina política o condición social. Lo anterior con excepción de aquellos puestos que por la naturaleza de su función se justifique la contratación específica, en cuyo caso deberá contar con la aprobación de la comisión.

Artículo 59. El proceso de selección comprenderá además de los exámenes descritos en el artículo 56 de esta ley, un periodo de prueba de tres meses, como parte final de dicho procedimiento. Para tal efecto se le expedirá, por la instancia facultada para ello, un nombramiento con categoría de servidor público de carrera en fase provisional, con los derechos y obligaciones que ello implica.

Artículo 60. Al término de dicho periodo de prueba y una vez que la secretaría técnica, previo dictamen de la subcomisión respectiva, haya emitido un dictamen satisfactorio, el aspirante será ratificado por la subcomisión respectiva, haya emitido un dictamen satisfactorio, el aspirante será ratificado por la subcomisión respectiva y posteriormente le será otorgado por la instancia facultada para ello el nombramiento como servidor público de carrera, mismo que dejará sin efecto el nombramiento como servidor público de carrera en fase provisional.

Artículo 61. A los aspirantes de primer ingreso que no acrediten el periodo de prueba, se les revocará el nombramiento de servidor público de carrera en fase provisional, sin mayor responsabilidad para las instituciones y podrán volver a concursar posteriormente.

Artículo 62. Los aspirantes que no aprobaran el periodo de prueba y que no fueran de primer ingreso porque ya formaban parte del servicio profesional de carrera, podrán regresar al puesto que ocupaban al momento de la separación del mismo. En el caso de que este estuviere ya ocupado, se le reubicará en un puesto similar, en caso de no existir disponibilidad, o de otro modo se atenderá a las situaciones consideradas en la presente ley.

Artículo 63. Para el proceso de selección, el Instituto Nacional de Administración Pública deberá coordinar, organizar y, en su caso, impartir la realización de cursos de formación a los aspirantes interesados tanto externos como internos, que aspiren a ocupar un puesto de carrera.

Artículo 64. Los servidores públicos de libre designación y de asesoría y apoyo, así como los interinos, podrán participar en los concursos que se realicen para ocupar alguna plaza vacante del servicio profesional de carrera. Para ello, deberán presentar solicitud de licencia a su cargo al titular respectivo, la cual deberá ser aprobada por él mismo, así como por la secretaría técnica, a fin de poder participar en el proceso de selección y en su caso, ocupar dicha plaza. En esta etapa, su condición laboral será de servicios especiales con reserva de plaza, de acuerdo con lo señalado en esta ley.

Artículo 65. Una vez que hayan superado satisfactoriamente el proceso de selección, los aspirantes adquirirán el derecho a ocupar el puesto convocado, previa expedición del nombramiento correspondiente.

Capítulo III Del Nombramiento e Ingreso

Artículo 66. El ingreso al servicio profesional de carrera comenzará a partir de la expedición del nombramiento respectivo, suscrito por la instancia facultada para ello.

Artículo 67. Los nombramientos deberán contener como mínimo los siguientes datos: Nombre, estado civil, domicilio, puesto, categoría, nivel, rango, partida presupuestal, duración de la jornada, sueldo y demás prestaciones así como la unidad administrativa de adscripción y lugar donde prestará sus servicios.

Asimismo, deberá señalar el carácter del nombramiento que puede ser provisional, definitivo o interino, surtiendo efectos a partir de la fecha de su expedición, hasta que el servidor público deje de desempeñar su puesto por cualquier causa legal o personal, o de acuerdo a su carácter, de provisional o interino, cuando termine el plazo estipulado para cada caso.

Artículo 68. Los nombramientos podrán tener el carácter de definitivos, interinos o provisionales, conforme a lo siguiente:

I. Definitivos. Serán aquellos que se otorgan cuando ya han concluido satisfactoriamente las etapas necesarias del proceso de selección, incluido el proceso de prueba y que sólo podrán ser revocados por las causas que previene esta ley;

II. Interinos. Serán aquellos que se otorgan a quien cubre un puesto de manera temporal, en función de lo previsto como tal en esta ley; y

III. Provisionales. Serán aquellos que se otorguen con el carácter de temporal, en función de que quien los reciben aún se encuentran en la fase última del proceso de selección, mismo que considera un tiempo de prueba, para determinar la contratación definitiva. En este caso, el nombramiento no generará después del periodo de vigencia, derecho u obligación laboral alguna entre los servidores públicos y las dependencias, entidades u organismos públicos del Poder Ejecutivo federal. Dentro de este tipo se incluyen los nombramientos de los servidores públicos interinos.

Artículo 69. En todos los casos, al personal de nuevo ingreso que haya aprobado el proceso de selección se les contratará en el nivel de la plaza que constituya el pie de rama respectivo.

Artículo 70. Los ascensos deberán ser materia, en cada caso, de nuevos nombramientos.

Artículo 71. Será obligación de los seleccionados o servidores públicos entregar en forma íntegra y oportuna la documentación requerida para el ingreso o promoción al puesto. El incumplimiento de esta obligación será causa suficiente para no otorgar el nombramiento respectivo y ser contratado.

Artículo 72. La ocupación de un puesto dentro del servicio profesional de carrera implica, además del beneficio de su remuneración y prestaciones correspondientes, el cumplimiento de requisitos de admisión así como de las obligaciones que garanticen un desempeño adecuado en los términos que exige la presente ley.

En los mismos términos el ingreso al servicio profesional de carrera otorga al servidor público un conjunto de derechos y exigibles conforme a lo estipulado en la presente ley.

Artículo 73. Para nombrar servidores públicos interinos, será condición la imposibilidad temporal de la prestación del servicio por servidores públicos de carrera y sólo se justificará cuando existan condiciones de peligro o que alteren el orden social, así como los servicios gubernamentales, la salubridad, la seguridad o el ambiente, como consecuencia de desastres producidos por causas diversas, o en los casos en que se corra el riesgo de poner en peligro el desarrollo de un programa prioritario.

Artículo 74. Para el efecto de lo establecido en el artículo anterior, el titular de la subcomisión, bajo su responsabilidad y con aprobación de la secretaría técnica, podrá proceder al nombramiento de servidores públicos, con el carácter de interinos, para ocupar una vacante temporal considerando que sería ocupada por cualquier persona que se considere adecuada a la función, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta ley.

En estos casos se informará por escrito a la comisión, a través de la secretaría técnica, las razones que hayan justificado el ejercicio de esa atribución y el lapso de vigencia de dicha autorización.

Capítulo IV De la Inducción

Artículo 75. Al ser contratado, todo servidor público del servicio profesional de carrera, deberá recibir un curso de inducción general y otro al puesto en particular. En el caso de que se trate de servidores públicos que obtienen un nuevo puesto, por ascenso, recibirán la capacitación relativa a la inducción a éste.

Artículo 76. Las dependencias, entidades y organismo públicos deberán contar con procedimientos y manuales actualizados de inducción general y al puesto, en los cuales se exprese como mínimo lo siguiente:

- I. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y políticas del sector;
- II. Objetivo de la institución y estructura de organización, atribuciones y funciones de las unidades administrativas, así como el directorio de servidores públicos;
- III. Descripción de funciones del puesto, prestaciones, el régimen de seguridad social y las oportunidades de desarrollo en el marco del servicio profesional de carrera; y
- IV. Código de ética y principales derechos y obligaciones del servidor público.

Artículo 77. Las dependencias, entidades y organismo públicos, son los responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto, con apoyo del Instituto Nacional de Administración Pública, bajo la coordinación de la secretaría técnica y las directrices de la comisión.

Título Quinto Del Plan de Carrera en la Administración Pública Federal

Capítulo I De las Trayectorias de Ascenso

Artículo 78. La secretaría técnica coordinará la creación del Subsistema de Plan de Carrera, que por su conducto se someterá a la aprobación de la comisión y que deberá, a partir de la estructura

de puestos diseñada, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.

Este subsistema deberá contemplar también la determinación de planes individualizados de desarrollo del empleado, para que pueda transitar por las trayectorias de ascenso, previa evaluación de su potencial de desarrollo y diseño de agendas de capacitación acordes con sus necesidades.

Artículo 79. Todo servidor público de carrera tendrá derecho a la adopción de un plan de carrera individualizado, que será la base de su desarrollo dentro del servicio profesional de carrera y cuyo cumplimiento estará basado en las trayectorias de ascenso según sus características personales y las propias del puesto que ocupe. El programa para su cumplimiento se especificará en las agendas individuales de desarrollo.

Artículo 80. Las trayectorias de ascenso, que son parte integrante del subsistema del plan de carrera, se regirán por los siguientes lineamientos:

- I. Constituirán el horizonte que regulará el ingreso, promoción y ascenso de los servidores públicos;
- II. Identificarán con precisión los pies y cabezas de rama;
- III. Agruparán los puestos en forma congruente con el catálogo y tabulador de sueldos autorizado por la comisión, y
- IV. Podrán ser modificadas a propuesta de las subcomisiones, a través de la secretaría técnica, previa autorización de la comisión.

Artículo 81. Las trayectorias de ascenso serán de los siguientes tipos:

- I. Vertical, o trayectorias de especialidad y que son las que corresponden al perfil del puesto que lo sitúa dentro de un grupo de puestos, en cuyas posiciones ascendentes las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad; y
- II. Horizontal, o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de puestos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homogeneidad, e incluso afinidad, entre los puestos que se comparan, comprobada a través de sus respectivos perfiles. En este caso los servidores públicos que ocupen puestos equiparables podrían optar por movimientos laterales en otros grupos de puestos.

Artículo 82. Los servidores públicos que contempla esta ley tendrán los mismos derechos de ascender en las trayectorias, siempre y cuando en condiciones de igualdad para que reúnan el perfil requerido.

Capítulo II De los Ascensos y Promociones

Artículo 83. Para participar en los procesos de ascenso, los servidores públicos de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que para el caso establezca la comisión en las convocatorias respectivas.

Artículo 84. Los servidores públicos que accedan a otros grupos o ramas mediante el ascenso, tendrán preferencia para cubrir las plazas vacantes que se concursen.

Artículo 85. Para participar en los procesos de ascenso, los servidores públicos deberán tener una antigüedad de dos años como mínimo, en el grupo o rama a que pertenezca el puesto convocado.

Artículo 86. Los ascensos procederán ante vacantes definitivas y cuando el puesto esté debidamente autorizado y el servidor público de carrera haya cubierto los requisitos de la presente ley y su reglamento.

Artículo 87. Las promociones salariales serán procedentes, tomando como referencia la solicitud por parte de las subcomisiones respectivas y los resultados de las evaluaciones del desempeño, la acreditación de cursos de perfeccionamiento, así como otros requisitos determinados por la comisión. En caso de ser precedentes, se emitirá una declaratoria de procedencia que formulará la secretaría técnica con el aval de la comisión.

Artículo 88. Los movimientos hacia ramas distintas a la trayectoria específica de un puesto, pueden ser originados por la propia iniciativa del personal adscrito o por una instrucción fundada legalmente que emitan las subcomisiones, previa autorización de la secretaría técnica, la que informará de ello a la comisión.

Artículo 89. Las causas válidas que posibilitarán los movimientos hacia otras ramas de puestos son las siguientes:

- I. Necesidades institucionales del servicio público;
- II. Supresión de plazas y puestos prescrita por la comisión;
- III. Cambios de adscripción promovidos por el personal adscrito, siempre que no se altere la funcionalidad de su área o se proporcione una baja en su capacidad de gestión;
- IV. Por efecto de una recomendación dictaminada por autoridad competente, y
- V. Aquellas otras que determine la comisión.

Capítulo III **De las Agendas Individuales de Desarrollo**

Artículo 90. Las agendas individuales de desarrollo constituirán el plan individualizado que debe adoptar el servidor público de carrera para ascender mediante la especialización en su función, a cargos de mayor responsabilidad dentro de su rama correspondiente, o de otra que sea compactible con su historial y potencial individual.

Para su integración, se deberá formular un análisis previo de la trayectoria así como de las características, conocimientos, méritos y experiencia que caractericen al servidor público de carrera.

A partir de lo anterior, así como del perfil del puesto que ocupe, se desarrollará un programa de capacitación individual, previendo su pertenencia a un grupo y carrera determinada.

Artículo 91. Se formularán programas específicos de capacitación para cada servidor público de carrera, que serán el instrumento a través del cual adquiera los medios para que por la vía de sus trayectorias de ascenso esté en posibilidades de alcanzar los ascensos y promociones esperados.

Artículo 92. Las agendas individuales de desarrollo incluirán una valoración cuantitativa y cualitativa de cada servidor público, basada en los cursos, distinciones, méritos y aportaciones

profesionales en el servicio y evaluación del desempeño y productividad, a fin de que una vez valuados y ponderados se constituyan en una forma de distinción que le permita tener un valor personal, mismo que le dará preferencia, en igualdad de circunstancias, ante resultados de concursos de ascenso o cualquier otro incentivo que asociado a este valor sea autorizado por la comisión.

Título Sexto **De la Profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera**

Artículo 93. La secretaría técnica coordinará la integración del Subsistema de Profesionalización en el Servicio de Carrera, que deberá contener el conjunto de medios institucionales a través de los cuales se capacite, actualice y profesionalice al servidor público de carrera, con el propósito de potencializar sus aptitudes y actitudes y proporcionarle alternativas de desarrollo, vía la adquisición de conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones. Este subsistema deberá contar con la aprobación de la comisión.

Artículo 94. Los objetivos de la profesionalización serán los siguientes:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos en sus puestos, propiciando la especialización en las tareas encomendadas, y
- II. Preparar a los servidores públicos para desempeñar funciones de mayor responsabilidad.

Capítulo Único

De la Capacitación y Educación Formal

Artículo 95. Los instrumentos básicos de la profesionalización serán la capacitación integral y la educación formal, las cuales tendrán como objetivos primordiales:

- I. La especialización-actualización en el puesto desempeñado;
- II. El desarrollo para ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro de la rama ocupacional, siguiendo las trayectorias de ascenso; y
- III. La superación institucional, profesional y personal dentro de la dependencia, entidad u organismo público que corresponda.

Artículo 96. La capacitación integral y la educación formal que se promueva a los servidores públicos de carrera deberá diseñarse a partir de un modelo educativo propio del sector público que tome en cuenta los siguientes aspectos:

- I. El perfil profesional que requiere el puesto;
- II. El perfil de desempeño en el puesto que se precisa;
- III. El perfil institucional que se espera del servidor público;
- IV. Los tipos y modalidades de capacitación para la obtención de los perfiles establecidos;
- V. Las normas para el diseño de planes y programas de estudio;
- VI. El sistema de seguimiento y evaluación del proceso de capacitación, y
- VII. El sistema de evaluación de estudios y cursos en las diferentes modalidades que se establezcan.

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

Artículo 97. Todo servidor público de carrera tendrá derecho a la elaboración de un programa específico de capacitación y educación formal, el cual deberá incluir, por lo menos, las siguientes modalidades:

- I. Programas de profesionalización en el puesto;
- II. Programas de desarrollo para puestos de mayor responsabilidad; y
- III. Programas de superación personal.

Artículo 98. Para la ocupación de un puesto dentro del servicio profesional de carrera, el servidor público de carrera deberá asistir, obligatoriamente, a los programas de capacitación y educación formal que estén señalados en el programa de capacitación de su puesto o de aquel que se concurre.

Esta capacitación y educación formal constituirán factores de evaluación aplicables en el momento de optar por ascensos salariales y promociones a puestos de mayor responsabilidad y remuneración.

Artículo 99. La capacitación y la educación formal serán coordinadas por la secretaría técnica y las subcomisiones conforme a lo autorizado por la comisión. Al término de su aplicación, el servidor público deberá ser sometido a un proceso de evaluación a fin de acreditar su cumplimiento.

Artículo 100. Las subcomisiones, previa autorización de la secretaría técnica a través del Instituto Nacional de Administración Pública, deberán celebrar convenios con el propio instituto y éste a su vez lo podrá hacer con instituciones de educación superior, centros de investigación científica y tecnológica y demás centros o asociaciones educativas y profesionales, a fin de impartir los cursos tendientes a cubrir las necesidades de capacitación y educación formal de los servidores públicos, así como sus necesidades de perfeccionamiento.

Artículo 101. Los servidores públicos de carrera podrán tomar cursos de capacitación especiales y de educación formal, siempre y cuando se apeguen a los requerimientos del perfil de puesto que desempeñen y cuenten para ello con la autorización de la subcomisión y de la secretaría técnica. Si estos cursos interfieren con su horario de labores, deberán solicitar una licencia sin goce de sueldo, en los términos que se señalan en esta ley.

Artículo 102. Al servidor público que haya obtenido una beca para un programa de capacitación o estudio formal, se le otorgará una licencia sin goce de sueldo por la duración del programa en cuestión. Al concluir este periodo, el interesado se reincorporará al puesto que venía desempeñando; las dependencias, entidades y organismos públicos, reconocerán en su oportunidad y de acuerdo con la constancia de los logros obtenidos por aquél, puntos adicionales en su favor para efectos de desarrollo en el servicio profesional de carrera, lo cual deberá asentarse en las agendas individuales de desarrollo.

Artículo 103. El servidor público que se haya beneficiado con los apoyos mencionados en el artículo anterior, quedará comprometido a prestar sus servicios en la dependencia, entidad u organismo público, por un periodo por lo menos igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados, o reintegrar el monto total de los recursos que se hubiesen destinado para ello.

**Título Séptimo
De la Evaluación del Desempeño en el Servicio
Profesional de Carrera**

**Capítulo I
De la Evaluación del Desempeño**

Artículo 104. La secretaría técnica deberá coordinar al interior de las subcomisiones, la integración del Subsistema de Evaluación del Desempeño en el Servicio Profesional de Carrera, el cual deberá considerar el conjunto de normas y métodos institucionales que tendrán como finalidad instruir mecanismos de medición y evaluación de la productividad en el puesto y de los centros de trabajo, que sean a su vez parámetros para acreditar méritos y capacidades aplicables en los ascensos y promociones que se concursen y para el otorgamiento de premios y estímulos al personal.

El subsistema de evaluación del desempeño deberá ser autorizado por la comisión por conducto de la secretaría técnica.

Artículo 105. La evaluación satisfactoria del desempeño y la productividad serán requisitos indispensables para la permanencia de un servidor público en su puesto y, en su caso, la promoción a puestos de mayor responsabilidad. Por lo anterior, su adopción constituirá un derecho y una obligación.

Artículo 106. El proceso de evaluación del desempeño deberá ser aprobado por la comisión, coordinado por la secretaría técnica y ejecutado por las subcomisiones, debiendo cumplir con los siguientes objetivos:

- I. Evaluar a los servidores públicos de carrera en el desempeño de sus funciones;
- II. Servir como un parámetro para el otorgamiento de premios y estímulos;
- III. Proveer de información para mejorar el desempeño de la dependencia, entidad u organismo público, en términos de eficiencia, efectividad, honradez y calidad en el servicio;
- IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de cada dependencia, entidad u organismo público; e
- V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para tomar medidas correctivas, mismas que podrán determinar la separación de los servidores públicos de carrera de conformidad con el artículo 111 de la presente ley.

Artículo 107. La evaluación del desempeño del servidor público de carrera deberá incluir dos ámbitos, que serán:

- I. Interno. Será la evaluación que se realiza al interior de la administración pública por parte de las instituciones y que mide la capacidad y desempeño de cada servidor público y de su centro de trabajo; y
- II. Externo. Será la evaluación que se realiza al exterior de la administración pública y que permite percibir el nivel de satisfacción de la población receptora de los bienes y/o servicios gubernamentales de cada servidor público y de cada oficina pública.

Artículo 108. Las subcomisiones deberán efectuar por lo menos una evaluación semestral tanto interna como externa, sin menoscabo de las determinaciones que la comisión realice para efectuar otras evaluaciones.

Artículo 109. Los factores fundamentales de evaluación del desempeño para el logro de la permanencia productiva, un ascenso, o promoción, son los siguientes:

- I. Méritos y aportaciones sustantivas a los métodos, resultados y cumplimiento de metas derivados del desempeño de un puesto;
- II. Formación, capacitación y nivel de profesionalización obtenido hasta el momento de la evaluación;
- III. Calificación obtenida en las dos últimas evaluaciones del desempeño;
- IV. Los ascensos logrados con anterioridad por el servidor público de carrera;
- V. Aportaciones que fomenten el ahorro y uso sustentable de recursos públicos, sin detrimento a la calidad del servicio;
- VI. Acatamiento irrestricto a los valores y principios de la función pública señalados en esta Ley; y
- VII. Cumplimiento de los principios objetivos de valoración que son: capacidad, creatividad, calidad total, profesionalismo, responsabilidad y actitud laboral.

En todo caso, estos factores de evaluación deberán ser autorizados por la comisión, así como su modificación en su caso.

Artículo 110. En todos los casos los procesos de evaluación deberán efectuarse con la dictaminación y vigilancia de parte de las subcomisiones y con el aval de la secretaría Técnica y con sujeción a los principios de justicia, honradez, objetividad, claridad y transparencia. El personal evaluado será informado por escrito, de los resultados de la evaluación y tendrá derecho de solicitar a la secretaría técnica la revisión y reconsideración del dictamen, cuando considere que ésta no se efectuó conforme a la normatividad aplicable.

Artículo 111. Será causal de separación del servicio profesional de carrera, cuando el servidor público hubiere obtenido tres evaluaciones deficientes conforme al sistema de evaluación.

Artículo 112. La secretaría técnica, en el caso de la evaluación externa, deberá realizarla en coordinación con las subcomisiones por medio de la realización de estudios y/o encuestas que permitan determinar el nivel del índice de satisfacción al usuario receptor de bienes y/o servicios gubernamentales. Esto permitirá que se instrumenten mecanismos de incentivos a favor de dependencias, entidades y organismo públicos, que se distingan en el trato del usuario, beneficiando en suma, a los servidores públicos que en ellas laboran.

Capítulo II De los incentivos

Artículo 113. La secretaría técnica y las subcomisiones serán las responsables para realizar la valoración de méritos, que a través de la evaluación del desempeño aporte la información necesaria para el otorgamiento de estímulos e incentivos acordes a la productividad, eficiencia, capacitación y demás factores relevantes del desempeño en el servicio público.

Artículo 114. Las subcomisiones, a través de la secretaría técnica, propondrán a la comisión, para su aprobación en su caso, con fundamento en lo establecido en el artículo anterior y sin perjuicio de lo dispuesto en la ley de Premios, Estímulos y Recompensas, el otorgamiento de estímulos, incentivos, premios, distinciones y reconocimientos (placa, insignia, mención, presea o galardón), distintos al salario, con base en las disponibilidades presupuestales, a favor de aquellos servidores

públicos que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes.

Los criterios y lineamientos para su otorgamiento los propondrán las subcomisiones a la secretaría técnica, debiendo ser aprobados en lo general por la comisión, mismos que quedarán registrados en las agendas individuales de desarrollo, a que se refiere la presente ley.

Artículo 115. Los estímulos e incentivos a la productividad serán determinados y/o modificados con base en el estudio de las economías del capítulo de servicios personales y asignados por parte de la comisión.

Artículo 116. En ningún caso dichos incentivos se considerarán como parte del paquete salarial y de prestaciones, previsto por la administración pública federal.

Capítulo III De la Estabilidad Laboral

Artículo 117. La estabilidad laboral implica la seguridad del servidor público de carrera para desempeñarse en su empleo con base en el mérito, tras haber cumplido satisfactoriamente con los procedimientos de evaluación previstos por las subcomisiones, por esta ley y por las demás disposiciones que de ella deriven.

Artículo 118. La estabilidad laboral del servidor público de carrera en el servicio público dependerá fundamentalmente de su desempeño, productividad y profesionalismo, así como del resultado de las evaluaciones que periódicamente se le practiquen.

Título Octavo De las Remuneraciones

Artículo 119. La secretaría técnica coordinará la integración del Subsistema de Remuneraciones, mismo que será sometido a la aprobación de la comisión por su conducto. Este subsistema deberá estar enfocado a normar y definir procedimientos para retribuir el trabajo conforme a requisitos de ocupación, grado de responsabilidad, dificultad y riesgo profesional que implique el desempeño de las tareas de cada puesto.

Lo anterior dentro de las disponibilidades presupuestales, y de acuerdo con el marco legal y normativo establecido por los órganos competentes de la estructura gubernamental federal.

Artículo 120. El sueldo que se asigna en los tabuladores para cada puesto constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones establecidas.

Artículo 121. El sueldo será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos, quedando comprendidos en el presupuesto de egresos respectivo.

Artículo 122. Los puestos, grupos y ramas de puestos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías salariales que les correspondan, procurando que entre un puesto inferior y el inmediato superior existan diferencias salariales proporcionales y equitativas.

**ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO**

Artículo 123. Las remuneraciones de los servidores públicos deberán ser congruentes con el grado de responsabilidad y requisitos de cada puesto, así como con el desempeño y antigüedad en el servicio público.

Para ello el Subsistema de Remuneraciones procurará establecer un esquema que haga atractivo al empleado la promoción salarial dentro del puesto que este desempeñando, así como el ascenso a otros de mayor responsabilidad en razón del mejoramiento económico que les signifique, estimulando de esta manera la participación en los programas de profesionalización y desarrollo.

Artículo 124. La secretaría técnica deberá elaborar y mantener permanentemente actualizados los tabuladores de sueldos con aperturas de rangos mínimos, medio y máximo por nivel salarial.

Artículo 125. Los servidores públicos tendrán derecho a las prestaciones que se otorguen en forma complementaria al sueldo, ya sea en dinero o en especie, de acuerdo con lo que se establezca en las condiciones generales de trabajo, las leyes de seguridad social y las demás disposiciones que en su caso emita y apruebe la comisión.

Artículo 126. Los pagos se realizarán en el lugar en que los servidores públicos presten sus servicios y se harán en moneda de curso legal o en cheques.

Artículo 127. Sólo podrán hacerse retenciones por los conceptos que establecen las leyes laborales.

Artículo 128. Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más de salario asignado a las horas de jornada diaria.

Artículo 129. Los costos totales del gasto por remuneraciones al personal deberá determinarse conforme a los lineamientos establecidos en el presupuesto de egresos para el año fiscal correspondiente.

**Título Noveno
De la Separación del Servicio Profesional de Carrera**

Artículo 130. La secretaría técnica deberá coordinar al interior de las subcomisiones, la integración del Subsistema de la Separación del Servicio Profesional de Carrera, mismo que será sometido a la aprobación de la comisión por su conducto. Este subsistema deberá integrar el conjunto de disposiciones e instrumentos conformados para que la separación por jubilación del servidor público de carrera se realice bajo un plan de retiro digno, independientemente de las prestaciones derivadas de las leyes de seguridad social vigentes.

Artículo 131. Para efectos de esta ley, se entenderá como separación del servicio profesional de carrera la separación del servidor público de carrera de la administración pública federal, por efecto de la revocación de su nombramiento o por causas por las cuales dicho nombramiento deje de surtir efectos, finiquitando así toda relación laboral.

Artículo 132. El nombramiento de los servidores públicos de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, entidades y organismo públicos, por las siguientes causas:

I. Por renuncia formulada por el propio servidor público;

*ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO*

- II. Por mutuo consentimiento de las partes;
- III. Por el vencimiento del término o conclusión de la obra determinada de la contratación;
- IV. Por abandono al puesto;
- V. Por fallecimiento del servidor público;
- VI. Por incapacidad permanente física o mental, decretada por la institución competente en la materia, que impida al servidor público desarrollar apropiadamente sus funciones;
- VII. Por sentencia ejecutoria que imponga al servidor público una pena que implique privación de su libertad;
- VIII. Por incumplimiento de las obligaciones encomendadas al servidor público por esta ley y las que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- IX. Por sanción disciplinaria por responsabilidad administrativa exceptuando la amonestación
- X. Por incumplimiento de los niveles mínimos de eficiencia, conforme a lo dispuesto en la presente ley, previniendo el otorgamiento de la garantía de audiencia al servidor público previa a las actas administrativas que se levanten y remitan a la comisión y antes de la emisión de la resolución de la terminación de los efectos del nombramiento; y
- XI. Por jubilación forzosa o voluntaria.

Artículo 133. La suspensión de la relación laboral se efectuará por las siguientes causas:

- I. Padecer el servidor público de carrera enfermedad contagiosa, que implique un peligro para las personas que laboran con él;
- II. Tener licencia sin goce de sueldo por incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya riesgo de trabajo;
- III. Por arresto efectuado por autoridad competente;
- IV. La prisión preventiva del servidor público, seguida de sentencia absolutoria;
- V. Las previstas por otros ordenamientos aplicables e impuestas por autoridad competente;
- VI. Las que determinen en las condiciones generales de trabajo; y
- VII. Las licencias sin goce de sueldo para desempeñar cargo de elección popular o comisiones sindicales.

Artículo 134. La suspensión surtirá efectos legales a partir de la fecha en que se produzca alguna de las causas previstas en el artículo anterior, o bien desde la fecha en que se comunique a la dependencia, entidad u organismo público correspondiente.

Desaparecida la causa que originó la suspensión o cumplido el término de la misma, el servidor público deberá reintegrarse a sus labores al día hábil siguiente, en el puesto que desempeñaba o en uno similar al del ingreso, en tanto se le asigna al cargo más idóneo.

Artículo 135. Son causas justificadas de licencias con goce sueldo, aquéllas cuya justificación sea:

- I. Enfermedades profesionales, previo dictamen médico expedido por institución pública;
- II. Cursos de educación formal y/o capacitación especializada, autorizados por la unidad administrativa de adscripción, conforme lo estipulado en la presente ley;
- III. Servidores públicas embarazadas; y
- IV. Aquéllas que apruebe la comisión.

Artículo 136. Son causas de rescisión laboral, sin responsabilidad para las instituciones públicas las siguientes:

- I. Por engaño del servidor público con documentación falsa;
- II. Tener asignadas y remuneradas más de una plaza;
- III. Incurrir durante sus labores en faltas de probidad;
- IV. Abandonar las labores sin autorización previa;
- V. Causar daños intencionalmente a bienes muebles e inmuebles;
- VI. Cometer actos inmorales durante el trabajo;
- VII. Revelar asuntos confidenciales;
- VIII. Comprometer la seguridad del lugar del trabajo;
- IX. Desobedecer sin justificación las órdenes de los superiores;
- X. Concurrir al trabajo en estado de embriaguez;
- XI. Portar armas de cualquier tipo;
- XII. Suspender labores sin autorización;
- XIII. Incumplir reiteradamente disposiciones consideradas en las condiciones generales de trabajo;
- XIV. Ser condenado a prisión;
- XV. Portar credenciales no autorizadas;
- XVI. Sustraer tarjetas o listas de puntualidad; y
- XVII. Las análogas a las anteriores, de igual manera graves.

Artículo 137. En el caso de que la separación del servicio profesional de carrera obedezca a una situación de reestructuración, de reducción de plazas, o se trate de un despido injustificado, el servidor público de carrera tendrá derecho a la indemnización que la legislación estipule.

Artículo 138. El nombramiento de los servidores públicos de libre designación podrá ser revocado en cualquier tiempo y sin responsabilidad alguna para el titular de la dependencia, entidad u organismo público de que se trate, ni para la administración federal. En todo caso, los servidores públicos de libre designación cuando sean removidos de sus puestos con motivo del ejercicio de la potestad de la misma, tendrán derecho a retornar, si así fuere el caso, al último puesto desempeñado o equivalente, dentro del servicio profesional de carrera.

Título Décimo Del Control y Evaluación del Servicio Profesional de Carrera

Artículo 139. La comisión autorizará el subsistema de control y evaluación, entendido como el conjunto de mecanismos que permitan medir y valorar los resultados de la operación del servicio profesional de carrera para los servidores públicos, las dependencias, entidades y organismos públicos y la población, en función de la calidad de los bienes y/o servicios que presta el gobierno, en beneficio de aquélla.

Artículo 140. El control del servicio profesional de carrera se ajustará a los siguientes lineamientos:

- I. La comisión será la responsable de la conducción estratégica del servicio profesional de carrera y para ello, evaluará periódicamente la forma en que se alcancen sus objetivos y se instrumenten sus estrategias y programas;
- II. La comisión, con el apoyo de la secretaría técnica, emitirá políticas que regirán los procedimientos y mecanismos de medición, evaluación y retroalimentación que fueran necesarios; y
- III. Los titulares de las dependencias, entidades y organismos públicos a través de las subcomisiones serán responsables de aportar los elementos e información para que al interior de

las unidades administrativas se realicen las acciones y se aporte la información necesaria para el control y evaluación del sistema y del servicio profesional de carrera.

Artículo 141. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará que se cumplan los objetivos y obligaciones inherentes al servicio profesional de carrera.

Artículo 142. Para tal efecto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo practicará las revisiones y auditorías que sean necesarias, presentando a la comisión los informes resultantes de sus intervenciones para su seguimiento.

**Título Décimo Primero
De los Derechos, Obligaciones e Incompatibilidades
de los Servidores Públicos**

Artículo 143. Los derechos, obligaciones e incompatibilidades individuales de los servidores públicos de carrera serán los que este ordenamiento contemple de manera expresa.

**Capítulo I
De los Derechos**

Artículo 144. La incorporación al servicio profesional de carrera de los servidores públicos, respetará en todo momento los derechos que les otorgan las leyes laborales, las de seguridad social y las demás que les sean aplicables, así como los contenidos en las condiciones generales de trabajo que rijan en cada dependencia, entidad u organismo público.

Artículo 143. Al amparo de la presente ley, los servidores públicos de carrera tendrán derecho a:

- I. Recibir nombramiento como servidor público de carrera una vez cubiertos los requisitos de reclutamiento y selección establecidos en esta ley, en un plazo no mayor de un mes;
- II. Ser evaluados con base en los valores y principios rectores de esta ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de sesenta días;
- III. Tener acceso a un programa de capacitación y profesionalización en los términos de esta ley;
- IV. Recibir las remuneraciones, las prestaciones correspondientes y participar en el sistema de estímulos por productividad, que en su caso le correspondan;
- V. Participar en el proceso de promociones y ascenso, y ser ascendidos cuando se haya cumplido con los requisitos establecidos en esta ley, y
- VI. Beneficiarse de una plan de retiro.

Artículo 146. Los servidores públicos de carrera gozarán de los derechos que consagra la legislación laboral y de la seguridad social federales y que regulan los aspectos siguientes:

- I. Condiciones generales de trabajo;
- II. Jornada de trabajo y descanso obligatorio;
- III. Calendario oficial de labores;
- IV. Periodos anuales de vacaciones;
- V. Integración de sueldo y de prestaciones, tales como:
 - a) Prima por permanencia en el servicio;
 - b) Aguinaldo;
 - c) Primas de antigüedad;

d) Aquéllas derivadas de los convenios salariales;

VI. Derechos colectivos, tales como:

- a) Libertad de afiliación sindical, y
- b) Derecho de huelga.

VII. Seguridad e higiene, y

VIII. Seguridad social, establecida por la ley federal en la materia, incluyendo:

- a) Pensiones y jubilaciones;
- b) Servicios médicos, y
- c) Prestaciones socioeconómicas.

Artículo 147. Las condiciones generales de trabajo contendrán como mínimo lo siguiente:

- I. Duración de la jornada de trabajo;
- II. Intensidad y calidad de trabajo;
- III. Régimen de retribuciones;
- IV. Régimen de licencias, descansos y vacaciones;
- V. Régimen de compatibilidad en horario y funciones;
- VI. Disposiciones para prevenir riesgos de trabajo;
- VII. Disposiciones disciplinarias y formas de aplicarlas;
- VIII. Fechas en que los servidores públicos deberán someterse a exámenes médicos;
- IX. Seguridad e higiene en el trabajo;
- X. Labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar las menores de edad y las servidoras embarazadas;
- XI. Derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera; y
- XII. Las demás que se consideren convenientes y sean aprobadas por la comisión.

Artículo 148. Con el fin de garantizar un plan de retiro digno para los servidores públicos de carrera, éstos, conjuntamente con el gobierno, constituirán un fondo de separación del servicio, que les permita disfrutar de los beneficios del mismo, considerando los rendimientos y en una sola exhibición, en el momento de en que se retiren del servicio o sean separados de su cargo.

La participación en el fondo de separación se constituirá con aportaciones mensuales que realicen tanto el gobierno como los servidores públicos de carrera, por el equivalente a un porcentaje de su sueldo mensual, de conformidad con la normatividad que emita la comisión a este respecto, en la cual se señale la dependencia encargada de su administración y control, así como los lineamientos específicos para su operación-

Capítulo II De las Obligaciones

Artículo 149. El Servicio Público se desempeñará en condiciones de integración, apoyo mutuo y total adhesión a los objetivos y metas de las dependencias, entidades y organismo públicos.

Artículo 150. Las obligaciones generales de los servidores públicos con relación al servicio público dentro del servicio profesional de carrera son las siguientes:

- I. Asistir a cursos y otros programas de capacitación que gratuitamente les imparta el gobierno federal;
- II. Participar en la práctica de evaluaciones de desempeño;
- III. Alcanzar los niveles de eficiencia en el desempeño que se establezcan en el sistema de evaluación, y
- IV. Desempeñar sus funciones sobre la base de los principios descritos en la presente ley.

Artículo 151. Por cuanto a las obligaciones específicas de los servidores públicos de carrera, cada subcomisión deberá establecer con el aval de la secretaría técnica, las obligaciones específicas, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley de responsabilidades respectiva.

Artículo 152. El Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la secretaría técnica y aprobación de la comisión, podrá efectuar ajustes a las estructuras orgánicas y disminuir los puestos objeto del servicio profesional de carrera, cuando se presenten contingencias que repercutan en las provisiones del ingreso y gasto público.

Capítulo III De las Incompatibilidades

Artículo 153. El desempeño de la función pública será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público.

Artículo 154. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior y sin perjuicio de las incompatibilidades especiales contenidas e la normatividad de los diferentes grupos de servidores públicos, se tendrá en cuenta lo siguiente:

- I. Ningún servidor público podrá ejercer otra actividad, salvo en los casos que, instruido el oportuno expediente con audiencia del interesado, declare la comisión que no perjudica la función que el servidor público tenga a su cargo;
- II. El servidor público no podrá ejercer actividades profesionales o privadas, mientras se encuentre al servicio de la dependencia o de otras entidades, así como de particulares, en los asuntos en que este interviniendo por razón del cargo, ni en los que estén en tramitación o pendientes de resolución de la unidad administrativa de adscripción; y
- III. El servidor público que no estuviera en situación de jubilación o reserva de la plaza, no podrá ostentar la representación, asumir la defensa, ni prestar el servicio de perito de otras entidades o particulares, por designación de éstos, en las contiendas en que se el gobierno federal sea parte ante los tribunales de justicia ordinarios, contencioso administrativo o especiales; ni en las reclamaciones que se promuevan contra los actos administrativos de gestión; no pudiendo tampoco desempeñar profesionalmente servicios de agencia de negocios o de gestión administrativa ante las instancias oficiales.

Artículo 155. La comisión cuidará de prevenir y, en su caso, corregir las incompatibilidades en que puedan incurrir los servidores públicos, promoviendo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el expediente de sanción disciplinaria, cuando sea procedente.

Artículo 156. Los servidores públicos no podrán ocupar simultáneamente varias plazas en la administración pública, salvo que por ley esté expresamente establecida la compatibilidad o se establezca, mediante este mismo procedimiento, previo informe de la comisión.

Título Décimo Segundo

Capítulo I De Recurso de Revocación

Artículo 157. En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta ley, el interesado podrá interponer ante la comisión, recurso de revocación dentro del término de tres días hábiles, contados a partir del día en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Artículo 158. El procedimiento para tramitar el recurso de revocación será el siguiente:

- I. El promovente interpondrá recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que le fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando éstas sean idóneas y pertinentes para dilucidar la controversia;
- II. Si el promovente así lo solicita en su escrito, se suspenderá el acto que reclama;
- III. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;
- IV. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;
- V. La comisión podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinente, quienes hayan intervenido en los procedimientos de evaluación y selección;
- VI. La Comisión acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de cinco días hábiles;
- VII. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la comisión dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de treinta días naturales; y
- VIII. La resolución dictada por la comisión será considerada inapelable.

Artículo 159. El recurso de revocación a que se refiere este artículo se aplicará solamente al procedimiento de selección y versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Artículo 160. Los actos que se realicen en contravención o fuera de lo dispuesto por esta ley, podrán ser declarados nulos de pleno derecho, por la comisión, a instancia de la parte legítimamente agraviada.

Artículo 161. Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Capítulo II Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Artículo 162. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer y substanciar los conflictos individuales de carácter laboral que se suscriben entre los titulares de las dependencias, entidades y organismos públicos, y los servidores públicos sujetos a esta ley.

Transitorios

Artículo Primero. Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Segundo. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, todos los servidores públicos de base y de confianza en funciones, con excepción de los de libre designación, estarán sujetos al régimen de la misma, sin menoscabo de los derechos laboralmente adquiridos.

Artículo Tercero. Cada dependencia, entidad y organismo público, conforme a los criterios que emita la comisión, iniciará la implantación del servicio profesional de carrera de manera gradual, previo estudio que las subcomisiones realicen de las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia, entidad u organismo público respectivo.

Los estudios deberán ser concluidos en un periodo no mayor a seis meses a partir de la vigencia de esta ley.

Artículo Cuarto. En el momento de la entrada en vigor del servicio profesional de carrera, los titulares de las dependencias, entidades u organismo públicos, propondrán a la comisión, por conducto de las subcomisiones y la secretaría técnica, los puestos que, por sus características peculiares y por excepción, deberán mantenerse como de libre designación. El listado será publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Quinto. La presente ley es complementaria a las que regulan en la Federación de los derechos laborales señalados en la misma.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Villanueva, Luis. **Antología de las Políticas Públicas**. Cuatro tomos, México, Editorial Purrua, 1996.
- Al Camp, Roderic. **La formación de un gobernante: la socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario**. F.C.E. México, 1994. pp 276
- AMARO, Guzmán Raymundo. **Introducción a la administración pública**. Editorial McGraw-Hill, México, 1994. 513 pp.
- BARZELAY, Michael. **Atravesando la Burocracia**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., y el F.C.E. México, Primera edición en español 1998. 252 pp.
- BETETA, Mario Ramón. **La Universidad y el Servicio Público**. México, INAP, 1996.
- BOZEMAN, Barry. **Todas las Organizaciones son Públicas**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., y el F.C.E. México, Primera edición en español 1998. 245 pp.
- BROM, Juan. **Esbozo de Historia Universal**. Editorial Grijalbo, Octava reimpresión. México, 1991. 274 pp.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Editorial Púrrua, S.A., Octava edición. México, 1990. 1048 pp.
- CABRERO Mendoza, Enrique. **Del Administrador Público al Gerente Público**. INAP. México, 1995. 137 pp
- CARRILLO Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)**. Tomo I. Editorial Purrua. México, 1985, 233 pp.
- CARRILLO Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)**. Tomo II. Editorial Purrua. México, 1985, 290 pp.
- CASTILLO García, Moisés, Coordinador, **La Administración Pública en México: contexto de su modernización**. UNAM, Programa de estudios Universitarios sobre la Ciudad. México 1998.
- CEDILLO Hernández, Miguel Ángel, **La Modernización de la Administración Pública en México**. Instituto Nacional de Administración Pública. 1996
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Séptima edición, México 2001, 167 pp.
- DICCIONARIO LAROUSSE, **DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO 2000** Colombia, 2000. 1791 pp.
- ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro. **Reforma del Estado y Empleo Público**. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993. 380 pp.

GLADDEN, E. N. **Una Historia de la Administración Pública. Desde los primeros tiempos hasta el siglo XI.** INAP- FCE. México, Primera edición en español 1989. 498 pp.

GLADDEN, E. N. **Una Historia de la Administración Pública. Desde el siglo XI hasta nuestros días.** INAP- FCE. México, Primera edición en español 1989. 469 pp.

GUERRERO, Omar. **El Funcionario, El diplomático y el Juez.** Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública en Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés Editores. México, 1998. 734 pp.

GUERRERO, Omar. **El Estado y la administración pública en México: Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en retrospectiva y prospectiva.** INAP. México, 1989. 812 pp.

GUERRERO, Omar. **La Administración Pública del Estado Capitalista.** Editorial Fontamara. México, tercera edición 1991. 277 pp.

GUERRERO, Omar. **Las ciencias de la administración en el Estado absolutista.** Editorial Fontamara. México, tercera edición 1996. 275 pp.

GUERRERO, Omar. **La teoría de la administración pública.** Editorial Harla. México, 1986. 398 pp.

HARMON, Michael M. et al. **Teoría de la Organización para la Administración Pública.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., y el F.C.E. México, Primera edición en español 1999. 505 pp.

HARO Bélchez, Guillermo. **Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas.** INAP-Miguel Ángel Porrua. México, 2000. 296 pp.

HERNÁNDEZ Puente, Adriana (Coordinadora). **Administración y Desarrollo del Personal Público.** INAP. México, 1994. 404 pp.

HOOD, Christopher, et al. **La Argumentación Administrativa.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Coahuila y el F.C.E. México, Primera edición en español 1997. 344 pp.

KLIKSBERG, Bernardo. **Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina.** INAP- Fondo de Cultura Económica, México 1983. 414 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública en México

LYNN, Naomi B. Et al (compiladores) **Administración Pública, El Estado de la Disciplina.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., y el F.C.E. México, Primera edición en español 1999. 687 pp.

MÉNDEZ Martínez, José Luis, et al (Coordinadores). **Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales.** INAP-IFE. México, 2000. 202 pp

MOCTEZUMA Barragán, Esteban et al. **Por un Gobierno con Resultados. El Servicio Civil: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México.** Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y el F.C.E. México, 1999. 318 pp.

MONTESQUIEU. **Del Espíritu de las Leyes.** Editorial Porrúa, S.A., Colección "Sepan cuantos..." número 191, México, 1990. 453 pp.

MUÑOZ, Amato Pedro. **Introducción a la Administración Pública.** Fondo de Cultura Económica, México séptima reimpresión, 1986. 260 pp.

PARDO, Maria del Carmen. **La Modernización Administrativa en México.** INAP- El Colegio de México. México, 1991. 159 pp

PETERS B. Guy. **La Política de la Burocracia.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., y el F.C.E. México, Primera edición en español 1999. 542 pp.

PIENEDA Guadarrama, Juan, Coordinador. **Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., y el ITAM. México, 1999. 269 pp.

POULIN, Francois. **El administrador público y su perfeccionamiento.** INAP, México, 1980. 34 pp.

PRESSMAN, Jeffrey L., et al. **Implementación.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., y el F.C.E. México, Primera edición en español 1998. 411 pp.

RIVES Sánchez, Roberto. **Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México.** INAP, México 1984. 465 pp.

SÁNCHEZ González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México.** INAP, México 1997. 253 pp.

SARTORI, Giovanni. **La Política Lógica y método en las ciencias sociales.** Editorial Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión. México, 1998. 336 pp.

SERRA Rojas, Andrés. **Derecho administrativo.** Editorial Porrúa, Tomo I. México, 1992. 839 pp.

SHAFRITZ, Jay M. Et al. **Clásicos de la Administración Pública.** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Campeche y el F.C.E. México, Primera edición en español 1999. 1154 pp.

UVALLE Berrones, Ricardo. **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.** IAPEM-UAEM, México, 1998. 214 pp.

UVALLE Berrones, Ricardo. **Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas.** UNAM-Plaza y Valdés, México, 2000. 274 pp.

UVALLE Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruíz (Coordinadores) **Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado.** UNAM, Plaza y Valdés, México, 1999. 237 pp.

WEBER, Max. **Economía y Sociedad.** Editorial Fondo de Cultura Económica, Séptima reimpresión. México, 1984. 1237 pp.

WEBER, Max. **El político y el científico.** Editorial Alianza Mexicana, primera reimpresión. México, 1989. 231 pp.

REFERENCIAS HEMEROGRAFICAS

BAZUA, Fernando y Giovanna Valery. **Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública.** En Revista de Administración Pública. INAP. México, 1993. 25-45 pp.

CUEVAS Martínez, Ramón. **Estudio inicial sobre la formación profesional de los servidores públicos** en revista IAPEM No. 45, México Enero – Abril 2000, 79-96 pp.

GARCIA Ruiz, José Luis de Jesús. **Retos y condiciones para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México.** Mimeo. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, CIDE, División de Administración Pública, Número 50. México, 1997. 32 pp.

GUERRERO Amparan, Juan Pablo. **Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal.** Mimeo. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, CIDE, División de Administración Pública, Número 61. México, 1998. 45 pp.

GUERRERO, Omar. **“Management” público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema** en revista de Administración Pública (RAP) No. 100. *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro.* INAP, México Enero-Abril de 1999. 191-223 pp.

JIMÉNEZ Guzmán, Rodolfo. **Reflexiones sobre profesionalización: ¿ se puede elevar la calidad de los servidores públicos** en *Enfoques de Políticas Públicas*, C.N.C.P. y A.P.; ITAM y Universidad Anáhuac, 249-253 pp.

KLIKSBERG, Bernardo. **Cómo reformar el Estado** en revista de Comercio Exterior, Vol. 42 No. 5. México Mayo de 1992. 477-482 pp.

MENDEZ, José Luis. **Reformas administrativas y crisis de paradigmas en México** en *Enfoques de Políticas Públicas*, C.N.C.P. y A.P.; ITAM y Universidad Anáhuac, 215-221 pp.

OJEDA Paullada, Pedro. **La Reforma del Estado** en revista de Administración Pública (RAP) No. 100. *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro.* INAP, México Enero-Abril 1999. 17-35 pp

PARDO, María del Carmen. **El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización** en Modulo II. *Seminario Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público.*

ELEMENTOS PARA IMPLANTAR LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO
PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

Universidad de Colima y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colima, México, febrero de 1995.

PATIÑO Arias, Patricio. **El nuevo papel del Servicio Público** en Modulo I. *Seminario Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público*. Universidad de Colima y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colima, México, febrero de 1995.

SANABRIA López, Juan José. **La construcción del estudio de la administración pública** en revista IAPEM No. 45, México Enero – Abril 2000, 35-76 pp.

SABIDO, Norma. **La profesionalización del servicio público y el servicio civil de carrera en Enfoques de Políticas Públicas**, C.N.C.P. y A.P.; ITAM y Universidad Anáhuac, 241-247 pp.

SÁNCHEZ González, José Juan. **La Agenda pendiente en la Reforma del Estado: La Reforma Administrativa**, en revista Enlace No. 51, Publicación Trimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México Enero – Marzo 2001, 34-39 pp.

SÁNCHEZ González, José Juan. **La Calidad en la Gestión Pública Contemporánea** en revista IAPEM No. 45, México Enero – Abril 2000, 15-33 pp.

SÁNCHEZ González, José Juan. **Los nudos históricos de la administración pública** en revista de Administración Pública (RAP) No. 100. *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*. INAP, México Enero-Abril de 1999. 113-141 pp

SÁNCHEZ González, José Juan. **Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México** en *Enfoques de Políticas Públicas*, C.N.C.P. y A.P.; ITAM y Universidad Anáhuac, 223-239 pp.

UVALLE Berrones, Ricardo. **Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del Estado mexicano** en revista de Administración Pública (RAP) No. 100. *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*. INAP, México Enero-Abril de 1999. 85-112 pp

UVALLE Berrones, Ricardo. **El nuevo Papel del Servicio Público** en Modulo I. *Seminario Nacional sobre la Profesionalización del Servicio Público*. Universidad de Colima y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colima, México, febrero de 1995.

ZORRILLA Martínez, Pedro G. **Ética y administración pública** en revista de Administración Pública (RAP) No. 100. *La Administración Pública Mexicana ante el Futuro*. INAP, México Enero-Abril de 1999. 225-232 pp

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN