



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.**

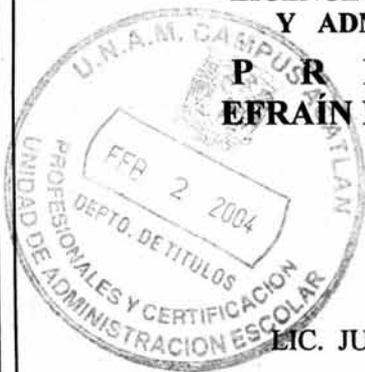
**“ACATLAN”**

**EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN  
MEXICO: UNA PROPUESTA PARA LAS DIRECCIONES  
OPERATIVAS DE EDUCACION PRIMARIA EN EL  
DISTRITO FEDERAL.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACION PÚBLICA**

**P R E S E N T A :  
EFRAIN HERNÁNDEZ DEL VALLE**



**ASESOR :**

**LIC. JUAN JOSE SANABRIA LÓPEZ**



**ENERO 2004**



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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México,  
por darme la oportunidad de formarme  
profesionalmente en su seno y ser parte activa  
de la máxima casa de estudios en México.

A mi madre, por su dedicación, cariño y apoyo,  
así como sus valiosos aportes culturales para  
la elaboración de este trabajo.

A mi asesor Juan José Sanabria López,  
por su paciencia, sabia dirección y tiempo  
para llevar a buen término este proyecto  
convertido en realidad

A mis Sinodales: Susana Cepeda, Rodolfo Jiménez Guzmán,  
Noe López y Gerardo Roldán, por su tiempo y dedicación  
Para enriquecer con sus comentarios este humilde trabajo.

A Diana y Xanat, por su amor, comprensión y apoyo, por supuesto.

A la Secretaría de Educación Pública.

A la Maestra María Isaura Hernández Enríquez,  
Profr. Ernesto Castillo y Profr. Francisco González  
Por las facilidades otorgadas a la realización de  
Este trabajo de Tesis.

A todos ellos .....GRACIAS

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: EFRAIN HERNANDEZ DEL VALLE

FECHA: 2004-02-03

FIRMA: Efrain

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	4
1. DEFINICIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	10
1.1.1. Servicio Público.....	11
1.1.2. La burocracia.....	12
1.1.3. El Servicio Civil de Carrera.....	16
1.2. Antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México.....	20
1.3. Marco Jurídico del Servicio Civil de Carrera.....	27
1.4. Análisis de la Administración Pública en el contexto de instauración del Servicio Civil de Carrera en los últimos cuatro regímenes de gobierno (1976- 2000).....	29
1.4.1. Programa de Reforma Administrativa (1976-1982).....	33
1.4.2. Programa de Modernización Administrativa (1982-1988).....	35
1.4.3. Modernización y Reforma del Estado (1988-1994).....	37
1.4.4. Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (1995- 2000).....	38
2. INSTRUMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN TRES PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE.....	44
2.1. Servicio Civil en Inglaterra.....	44
2.1.1. El Informe Fulton.....	49
2.1.2. El actual Servicio Civil Inglés.....	50
2.2. Servicio Civil en Francia.....	56
2.2.1. La República Socialista de 1983-1984.....	58

2.2.2. principales características de la Función Pública Francesa actual. ....	60
2.3. Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de América. ....	63
2.3.1. Evolución histórica del Servicio Público en Estados Unidos. ....	64
2.3.2. Actual Servicio Público en Estados Unidos. ....	69
3. PROGRAMA DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL. ....	73
3.1. Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. ....	73
3.2. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. ....	81
3.3. Principales rasgos estructurales de la Administración Pública en México. .	91
4. PROPUESTA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LAS DIRECCIONES OPERATIVAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL DISTRITO FEDERAL. ....	107
4.1. Antecedente histórico de las Direcciones Operativas. ....	108
4.2. Diagnóstico de las Direcciones Operativas de Educación Primaria. ....	111
4.3. Propuesta para la instauración de un Servicio profesional de Carrera en las Direcciones Operativas. ....	120
CONCLUSIONES. ....	129
ANEXOS. ....	133
BIBLIOGRAFÍA. ....	134

## INTRODUCCIÓN

En los estados modernos, la administración pública tiene una importancia vital en la sociedad, representa el motor de la economía y el instrumento esencial de la distribución de la riqueza. Es la administración pública el elemento primordial de que se vale el Estado para dar respuesta y satisfacción a las principales demandas y necesidades sociales.

El desarrollo de un país depende en gran medida del compromiso de los diferentes actores que intervienen en ese objetivo, este es el caso de la administración pública en México, la cual debe ser eficaz para encontrarse en condiciones de administrar correctamente los recursos económicos y materiales con los que cuenta.

Uno de los principales problemas que enfrenta la administración pública federal en México es la ineficacia y corrupción por parte de algunos de sus servidores públicos, quienes no están lo suficientemente capacitados ni comprometidos con las instituciones en las cuales laboran, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo del país.

La administración pública es la base del desarrollo que impulsa al país. Teniendo una planeación organización, dirección y control de las actividades administrativas, se tendrán mejores resultados que redundarán en mejoras sustanciales para todos los ciudadanos en materia social, política y económica que debe proveer el estado.

La modernización de los servidores públicos es la base de apoyo de todo el proceso de reestructuración de la administración y sus respectivas relaciones, aunque para esto, los servidores públicos que estén involucrados deben dejar atrás estilos, mitos y tabúes, transformando los hábitos y prácticas tales como la improvisación, el nepotismo etc. que no permiten incorporarse a la nueva realidad en la que se vive.

Se debe adoptar una actitud de cambio acorde con las actuales circunstancias en el ámbito mundial y estar decididos a modificar los vicios que existen en la conformación estructural de las Secretarías de Estado.

En este sentido se considera que las fallas y los vicios de algunos servidores públicos pueden corregirse con la implantación de un instrumento que ayude a resolver las necesidades de los actores dentro de este difícil problema.

Como resultado de lo antes expuesto, considero que el Servicio Profesional de Carrera es un instrumento para instaurar procesos de desarrollo integral de la administración pública, en donde se observan y puntualizan las características inherentes a la sociedad mexicana desde un punto de vista menos materialista y mercantilista que es el que priva en el modelo actual.

En la capacitación y desarrollo de los servidores públicos deben tomarse en cuenta sus aciertos y debilidades junto con sus propias características, para así establecer un programa eficaz de estímulos y recompensas acorde a las necesidades del trabajador.

Uno de los principales recursos con los que cuenta la administración pública es el humano, ya que como se sabe, los recursos económicos y materiales por lo general son escasos y deficientes.

El recurso humano debe ser tomado en cuenta con sus ricas experiencias y explotar sus potencialidades, las cuales ayudarán en gran medida a elevar la eficiencia del aparato gubernamental.

En este trabajo de tesis se abordará el caso concreto de las Direcciones Operativas de Educación Primaria en el Distrito Federal, las cuales no escapan a los problemas que se generalizan en la administración pública, como lo son la falta de procedimientos de selección, reclutamiento, capacitación, etc. que tengan objetividad y con base en el mérito.

De esta manera, se necesita un medio a través del cual se combatan estos vicios que, quíerose o no, perjudican a todos los ciudadanos y, en este caso, al servicio educativo a nivel primaria, el cual cobra primordial interés al ser este el cimiento de la educación en México.

Las Direcciones Operativas de Educación Primaria son organismos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública encargadas de la administración del servicio educativo en el Distrito Federal, realizando actividades de gestoría entre la Coordinación Sectorial de Educación Primaria y los planteles escolares.

Es aquí donde radica la idea para desarrollar un servicio profesional de carrera en un rubro de vital importancia como es la educación.

El método que será empleado en la presente investigación es el hipotético – deductivo, ya que partiremos de una visión general sobre el estado que guarda el Servicio Civil de Carrera, para posteriormente centrarnos en el estudio de caso de las Direcciones Operativas de Educación Primaria en el Distrito Federal.

Con el fin de comprender mejor el contenido de esta investigación se ha utilizado el método deductivo en lo, de esta forma se analizará el problema desde el aspecto general hasta llegar al contenido particular del estudio de caso.

El método hipotético deductivo, parafraseando a Alfredo Tecla manifiesta que: “en la investigación científica tienen mayor valor los razonamientos cuyas premisas constituyen hipótesis en el sentido estricto de la palabra. Este tipo de razonamiento se conoce como hipotético deductivo en la literatura de lógica y metodología de las ciencias sociales”<sup>1</sup>

La hipótesis de este trabajo se ha planteado de la siguiente manera: ¿es viable un Servicio Profesional de Carrera en las Direcciones Operativas de Educación

---

<sup>1</sup> Tecla Alfredo, Metodología en las ciencias sociales, Ediciones Taller Abierto, México, 1978, pp-371-372.

Primaria en el Distrito Federal, atendiendo a las informalidades actuales que en esta materia existen al interior de estas?

El objetivo general de este trabajo es, formular una propuesta en materia de recursos humanos de acuerdo a las necesidades específicas de las Direcciones Operativas de Educación Primaria en el Distrito Federal. Haciendo un paralelismo conjuntamente con la ley del Servicio Profesional de Carrera, con ello establecer un medio idóneo para ser más eficiente la prestación del servicio educativo que redunde en la satisfacción de necesidades en la sociedad en su conjunto.

En el primer capítulo se revisaran de manera general algunas de las principales definición de Servicio Civil de Carrera en México, tratando de conformar el marco histórico donde se llevará a cabo la evolución del tema, desde el Servicio Público hasta el mismo Servicio Civil, pasando, desde luego, por la polémica burocracia.

Cabe hacer mención que en el inicio del trabajo se usa indistintamente el término Servicio Civil de Carrera, pero al analizar el proyecto gubernamental se respeta el título de Servicio Profesional de Carrera.

Desde luego, se aborda el marco jurídico donde se asientan las bases para su aplicación, no ahondando mucho en el tema, puesto que no se pretende hacer de este trabajo un tratado jurídico. Todo lo anterior para tratar de establecer el punto de partida básico para abordar con más elementos el Servicio Civil de Carrera.

Se hace un estudio entre los últimos cuatro regímenes de gobierno en México, desde 1976 hasta el año 2000, para resaltar con ello como los esfuerzos para profesionalizar la administración pública, que han cobrado gran importancia en los últimos tiempos, acorde cada vez más con la globalización en la que no es ajeno nuestro país.

En el segundo capítulo, se realiza un recorrido histórico a través de tres países donde se puede decir que los esfuerzos para la implantación de un Servicio Profesional

fueron exitosos, así como la pretensión del actual gobierno de copiar estos modelos para aplicarlos al caso mexicano, sin tomar en cuenta las características propias de este país.

Los países analizados son: Inglaterra, desde el importantísimo Informe Fulton, hasta los últimos esfuerzos del gobierno inglés para optimizar y hacer más eficiente su servicio público.

En Francia reducimos el estudio desde la República Socialista de 1983-1984, hasta su actual Servicio Civil, la reducción obedece a la amplitud del tema, dado que desde la monarquía primero, y la Revolución Francesa después, existen muchos intentos de implementar un servicio profesional lo cual nos llevaría de por sí un trabajo aparte.

El servicio Profesional en Estados Unidos de América, ¿por qué este modelo? La respuesta puede resultar obvia, es el referente más cercano y con el que mantenemos mayores lazos, no solamente comerciales, sino políticos y sociales que hacen una referencia obligada para este tema.

El tercer capítulo se refiere a un estudio sobre el Programa de Innovación Gubernamental elaborado por la Presidencia de la República, en donde se realizan las propuestas hechas por el ejecutivo para implementar un Servicio Profesional de Carrera, con la consecuente Ley.

Se realiza un estudio de los principales rasgos estructurales característicos del Servicio Público en México y como se complica la aplicabilidad de la Ley y sus resultados como si fuera a funcionar por simple decreto o con buenas intenciones.

En la última parte nos abocamos a elaborar una propuesta para las Direcciones Operativas de Educación Primaria en el Distrito Federal, estudio de caso, donde se desarrolla un modelo acorde a las necesidades de esta dependencia descentralizada de

la Secretaría de Educación Pública, para optimizar el funcionamiento de esta en un área fundamental para el desarrollo del país: La Educación a Nivel Básico.

La propuesta elaborada aquí esta basada en modelos aplicados con anterioridad por Ricardo Uvalle y Esteban Moctezuma, adaptados las necesidades y características de las Direcciones Operativas.

El marco teórico en el que está basada la presente investigación, se remite a la situación de coyuntura en la que se ve inmerso nuestro país en materia de administración publica, la propuesta del Ejecutivo Federal sobre administración de personal abre una línea para tratar de paliar en alguna medida las deficiencias que se tienen en el ámbito de la administración óptima de los recursos humanos en las entidades centralizadas del gobierno federal.

En este sentido, se tratará con mayor énfasis en este trabajo el documento emitido por la Secretaría de la Presidencia, el denominado " Acuerdo para la innovación Gubernamental", en donde se da una propuesta a nivel institucional para la implementación de un Servicio Profesional para la administración pública centralizada.

## CAPITULO I

### 1.DEFINICIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

En este primer capítulo de la investigación documental que ahora nos ocupa, comenzaremos por definir los principales rasgos y características generales del Servicio Civil de Carrera, tomando en cuenta, por principio el servicio público, siguiendo con la burocracia, en un proceso de cambio en la administración pública, sirviendo también como base para tener una noción más clara de nuestro tema en cuestión, puesto que a nuestro entender, el servicio civil no surge de manera espontánea, sino como una respuesta a la necesidad de hacer más eficiente la administración pública, para la satisfacción de necesidades de la sociedad.

Las definiciones que aquí se exponen son generalidades vertidas por expertos con amplia experiencia en cada materia, mención aparte se hace de la definición de burocracia, la cual es tomada en su totalidad de las obras de Max Weber, que es, sin duda, el exponente clásico de este tópico.

Por otro lado, se realiza una revisión sucinta del marco histórico del Servicio Civil de Carrera en México, desde los albores del siglo XIX hasta mediados del siglo XX con la finalidad de tener la visión de un proceso de mejora de la administración pública en general y del servicio civil en particular.

Los antecedentes históricos de la segunda mitad del siglo XX se estudiarán con mayor detenimiento en el siguiente punto, puesto que merece mención aparte, dado que es en ese periodo donde se realizan mayores esfuerzos para profesionalizar al personal público.

En este capítulo, se señalan también las bases jurídicas que dan sustento legal a la instauración del Servicio Civil de Carrera en México, sin ninguna otra pretensión que mencionarlas como una característica que no se debe dejar de lado.

Antes de adentrarnos en formular una definición concreta del servicio civil de carrera, debemos empezar por conocer de manera general lo que es el servicio público como un punto de partida para abordar nuestro tema.

### 1.1.1 SERVICIO PÚBLICO.

Existen diferentes autores que se han encargado de definir al servicio público, por lo cual podemos afirmar que existen diferentes definiciones, las cuales trataremos de resumir aquí.

Para Pilar Conzuelo Ferreira<sup>2</sup>, es un cuerpo no político permanente de servidores públicos que se integran al régimen de servicio de la administración pública federal a través de un conjunto de normas y procedimientos de ingreso, permanencia y retiro de personal, los cuales deben llevarse a cabo con criterios de objetividad, mérito y equidad, sujetos a un proceso permanente de evaluación del desempeño y complementados con un retiro digno.

Oscar Oslak<sup>3</sup> argumenta que: es un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones con el cual el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.

Así, el servicio público es la parte de la función del Estado que se encarga del cumplimiento y obligaciones que tiene con la sociedad que representa.

De esta manera, podemos empezar afirmando que el servicio público es el medio por el cual el gobierno realiza actos para atender 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.

---

<sup>2</sup> Conzuelo Ferreira Ma. Del Pilar, *Profesionalización y sistemas de gestión de recursos humanos*, CLAP, México, 2001, p - 62

<sup>3</sup> Oslak Oscar, *La reforma del Estado, un día después*, F.C.E: México, 1993, p-36

El servicio público puede considerarse como el arte de administrar, puesto que la administración pública la llevan a cabo hombres, tendiendo a la profesionalización del servicio público, lo que implica dotar de mejores conocimientos, técnicas y métodos para realizar éste servicio con profesionalismo, tomando en cuenta la experiencia y los conocimientos innatos para desarrollar las potencialidades en los servidores públicos.

El servicio público coadyuva a incrementar la eficiencia y la eficacia, dotando de capacidades a las organizaciones para enfrentar el reto de una realidad política y administrativa, puesto que trata de elevar la calidad del servicio para la satisfacción de necesidades de la población en general

La importancia de la definición del servicio público radica en el hecho de que es el punto de partida para adentrarnos en el servicio civil de carrera, sin embargo, existe otro punto importante que hay que tomar en cuenta y que surge como ente evolutivo en nuestro tema de estudio: la burocracia.

### 1.1.2. LA BUROCRACIA.

La definición aquí empleada está dada en función de los estudios de Max Weber, quien es uno de los mejores teóricos en la materia.

La burocracia se enmarca dentro del análisis de los tipos de dominio: la legitimidad y el aparato administrativo. Weber sostiene<sup>4</sup> que todo poder trata de despertar y cultivar la fe en su propia legitimidad y que todo poder se manifiesta y funciona como administración por tanto establece una distinción entre el dominio legítimo y no legítimo. Dentro del primero existen el dominio carismático, tradicional y legal- burocrático.

---

<sup>4</sup> Cf. Weber Max, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1984, pp-208-220.

El dominio legal se caracteriza, desde el punto de vista de la legitimidad por la existencia de normas formales y abstractas, desde el punto de vista del aparato burocrático, por la de un grupo administrativo burocrático.<sup>5</sup>

Weber<sup>6</sup> define a la burocracia como la estructura administrativa de la que se vale el tipo más puro de dominio legal.

Siguiendo con Max Weber, existen en la burocracia tres tipos de características generales:

1) El prerequisite de una organización burocrática está constituido por la existencia de reglas abstractas a las que está ligada el detentador del poder, el aparato administrativo y los dominados.

De ahí, que las órdenes se legitimen sólo en la medida en que quien las emita no se salga del ordenamiento jurídico impersonal del que recibe su poder de dominio y en forma simétrica, que la obediencia sólo es obligatoria dentro de los límites fijados por dicho ordenamiento.

Con base en este principio general de legitimidad, una organización burocrática se caracteriza por relaciones de autoridad entre posiciones ordenadas sistemáticamente en un modo jerárquico, por esferas de competencia claramente definidas por una elevada división del trabajo y por la clara separación entre persona y oficio, en el sentido de que los funcionarios y los empleados no poseen a título personal los recursos administrativos, de los que más bien deben rendir cuentas, ni pueden apropiarse del oficio. Además, las funciones se ejercen de manera continuada y con base en documentos escritos.

El personal empleado por una estructura administrativa burocrática es típicamente libre, es tomada bajo contrato y en virtud de calificaciones técnicas

---

<sup>5</sup> Cfr. Op. Cit. pp. - 220-240

<sup>6</sup> Cfr. Op. Cit. pp. - 240-250

específicas, se le compensa con una remuneración en dinero, teniendo una carrera regular y considera su propio trabajo como una ocupación de tiempo completo.

En la construcción de un modelo burocrático, Weber adopta el siguiente procedimiento: en primer lugar, considera algunos presupuestos históricamente importantes para el surgimiento y la consolidación del aparato burocrático. Estas se reducen sustancialmente a tres: la existencia de un sistema de racionalidad legal, el desarrollo de una economía monetaria y la expansión cuantitativa de las tareas administrativas.

Se destacan los principales efectos de la burocracia moderna. Esto consiste en la concentración de los medios de administración y de gestión en manos de los que detentan el poder.

2) El segundo efecto es la nivelación de las diferencias sociales que resulta del ejercicio de la autoridad conforme a las reglas abstracta e iguales para todos y de la exclusión de consideraciones personalistas en el reclutamiento de los funcionarios.

Esta tendencia niveladora está ligada a un importante cambio en el sistema escolar, mientras el ideal educativo de una administración compuesta de notables es la del hombre culto, formado con estudios de tipo clásico, el ideal educativo de la burocracia es la del experto formado por medio de un entrenamiento técnico científico y cuya competencia está verificada por la superación de los exámenes especializados.

3) Por otro lado, se consideran los conflictos inherentes a un sistema de dominio legal burocrático. Estos conciernen tanto al principio de legitimidad como a la relación entre el aparato de la burocracia y el que detenta el poder.

El principio de legitimidad de un sistema de autoridad legal contiene una tensión interna entre la justicia formal y la justicia sustancial, que al nivel de la estructura social, se concreta en la relación entre burocracia y democracia en masa.

Por lo que respecta a la igualdad de los ciudadanos ante la ley y al reclutamiento del cuerpo burocrático con criterios universales en lugar de utilizar los de adscripción, existiendo una afinidad entre burocracia y valores democráticos.

Es inevitable no atender la definición de burocratización en el sentido de indicar una degeneración de la estructura y las funciones de los aparatos burocráticos, degeneración que ha sido identificada en la formulación conceptual del fenómeno burocrático realizada por Weber.

Esto significa la proliferación de organismos sin vinculación con las exigencias de funcionalidad, acentuación de los aspectos normales y de manera de proceder en detrimento de los aspectos sustanciales con la consecuente lentitud de las tareas cumplidas y la supervivencia de organismos que no responden a una función efectiva y en definitiva, el triunfo de la organización sobre sus fines.

Las características que mejor definen a la burocracia las enumera Weber de la siguiente manera<sup>7</sup>:

1. Funcionarios libres que se deben solo a los deberes de su cargo.
2. Existencia de una jerarquía rigurosa.
3. Competencia rigurosa.
4. Contrato que marca la competencia
5. Calificación profesional que fundamenta su nombramiento.
6. Retribución en dinero.
7. Ejercen el cargo como única o principal profesión.
8. Tienen ante sí una carrera o perspectivas de ascensos.
9. Separación de los medios administrativos sin apropiación del cargo.
10. Sometidos a disciplina y vigilancia administrativa.

---

<sup>7</sup> -Cf. Weber Max, ¿Qué es la Burocracia?, La Pleyade, Buenos Aires, 1977, pp -30-37

Después de haber hecho una revisión muy general del servicio público y atendiendo a las definiciones hechas con anterioridad, trataremos de hacer una definición del servicio civil de carrera.

### 1.1.3. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Las burocracias modernas han evolucionado al abandonar progresivamente el patrimonialismo y el clientelismo, optando por un modelo más legal y racional en donde sus principales características como son las formas de reclutamiento, de formación y de promoción obedecen a reglas propias de carácter general.

El objetivo de ésta forma de organizar al personal empleado en la administración pública, buscó separar la administración de la política y brindar garantía de ingreso y empleo a los burócratas como incentivo para luchar contra la corrupción, con el fin de no tener que pagar favores a los superiores jerárquicos o a las instituciones políticas que los haya colocado en el puesto.

En la época actual, la situación es más o menos igualitaria en los países miembros de la OCDE, para la administración de personal burocrático, se recurre al reclutamiento meritocrático (caracterizado por contar con sistemas de competencia interna para la admisión y promoción con base en el mérito profesional y académico), se favorecen garantías profesionales y de ingreso para la carrera administrativa, planteándose derechos y deberes que constituyen el estado original de profesionistas que los distinguen de los que se desempeñan en el sector privado, dado que en la administración privada en fin último de ésta es la acumulación de capital, lo que hace la administración pública es ver por el bien común.

De esta manera, se puede entender el servicio civil de carrera como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división en una unidad administrativa<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. Guerrero Amparán Juan, Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera en México, CIDE, 2000, p-2

El Servicio Civil de Carrera constituye uno de los ejes rectores de la modernización administrativa que pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción, para cumplir con ello, se requiere establecer mecanismos de control que son difíciles de monitorear, como evaluación del desempeño y la rendición de cuentas, donde se garantice la continuidad y la memoria institucional.

Por otro lado, el Servicio Civil de Carrera ha sido definido por la ONU, como: "El cuerpo apolítico permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un Sistema Civil son: Una Ley Básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación"<sup>9</sup>.

Contar con un servicio público profesional de calidad es una necesidad desde hace tiempo, surge como una reacción de los gobiernos a la crisis de la administración pública, originada por la inamovilidad política, la corrupción y la falta de profesionalismo de los servidores públicos.

El Servicio Civil de Carrera surge como una respuesta a tres retos administrativos<sup>10</sup>:

1. Demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública.
2. Las nuevas condiciones en el ámbito mundial.
3. Profundo desprestigio de los funcionarios públicos debido a casos de corrupción, abusos de funcionarios e impunidad en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>9</sup> Organización de las Naciones Unidas, Manual de Servicio Civil, Administración Pública, Depto. de Asuntos Económicos, 1961,p-18

<sup>10</sup> Cf. Sánchez José Juan, Profesionalismo del Sector Público, CIDE, México, 1994,pp 15-18

Para la resolución de estos problemas, el servicio civil de carrera se propone generar una administración pública orientada al servicio y con memoria institucional.

Según Omar Guerrero, se entiende como Servicio Civil de Carrera: "La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores público<sup>11</sup>.

Se inserta así, dentro de la Administración Pública Federal, como una estrategia fundamental que permitirá modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal.

Los principales ejes de acción<sup>12</sup> del actual Servicio Civil de Carrera son, entre otros:

1. Catálogo de puestos.
2. Tabulador único.
3. Comisión intersecretarial.

Los tres elementos anteriormente citados, son las principales características en las que hasta ahora han puesto énfasis las diferentes administraciones del sector público.

Especialistas en la materia como Eduardo Thomea, Esteban Moctezuma, José Juan Sánchez, etc. Señalan que la importancia de contar actualmente con un Servicio Civil de Carrera radica en la necesidad de lograr la permanencia de una acción

<sup>11</sup> Guerrero Omar, Administración Pública en México, F.C.E. México, 1997, p. 78

<sup>12</sup> Cf. Thomea Domínguez Eduardo, Investigación sobre el Servicio Civil de Carrera, CIDE, México, 2000, pp.2-10

administrativa, que permita la cohesión interna del Estado, suficiente para garantizar el progreso<sup>13</sup>.

Por su parte, en 1984, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, definió este concepto como: "La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objetivo de propiciar y fomentar en los trabajadores del Estado la realización de una autentica carrera como servidores públicos"<sup>14</sup>.

Esteban Moctezuma y Andrés Roemer manifiestan que el servicio civil es un método de administración de personal público cuyas principales características son el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo<sup>15</sup>.

Para Mauricio Merino<sup>16</sup>, es un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño, en este sentido, su propósito es que los puestos no sean ocupados por los amigos, por los leales a algún poderoso o de algún grupo, sino por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionalización.

De esta manera, atendiendo a las definiciones anteriormente expuestas, podemos afirmar que el Servicio Civil de Carrera se concibe como un sistema que optimiza los procesos de administración de personal que garantiza al individuo una trayectoria laboral dentro de una institución, con base en la equidad, estabilidad y permanencia, cuyas características esenciales son el ingreso por concurso o examen, un ascenso por méritos y antigüedad y la neutralidad política teniendo como parte medular la profesionalización.

<sup>13</sup> Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Diccionario de Política y Administración Pública, México, 1997, p-482

<sup>14</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México, 1984, p. 29

<sup>15</sup> Cfr. Moctezuma Esteban y Roemer Andrés, Por un Gobierno con resultados, F.C.E. México, 2000, pp. 50-60

<sup>16</sup> Merino Mauricio, Profesionalización del Servicio Público, Serie Praxis, INAP, México, 2000, pp-15-17

Para algunos teóricos en la materia, el Servicio Civil de Carrera es el conjunto de normas legales y de políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública<sup>17</sup>.

Es así como podemos percibir que los principales teóricos aquí estudiados en materia de servicio civil, ponen suficiente énfasis en cada una de las definiciones, en el mérito y la antigüedad como ejes para desarrollar con mayor eficacia la administración pública, reflejo de la mejora en el factor humano.

Las definiciones anteriores traen implícita la existencia de un órgano encargado de establecer jurídicamente las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos a través de técnicas idóneas, las cuales deben comprender las especificaciones para los procesos relativos al reclutamiento y contratación, la inducción, el adiestramiento y capacitación constante, el sistema de méritos escalafonarios, así como la garantía de un retiro digno.

Todo lo anterior tiene como finalidad profesionalizar al personal de las instituciones gubernamentales y lograr que el funcionamiento de éstas sea eficaz y eficiente para satisfacer las necesidades administrativas y sociales que exige la ciudadanía.

## 1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.

El primer elemento que encontramos para definir el Servicio Civil de Carrera es histórico, de ésta manera, la Ley del 20 de marzo de 1837 para el gobierno anterior de los departamentos, en la época del gobierno centralista, creó el nombramiento de los secretarios de los ayuntamientos pues anteriormente se turnaban los regidores en el desempeño de ese cargo y era práctica común que el regidor menos antiguo sustituyera, sin sueldo, al secretario en el caso de que por cualquier motivo faltara el

---

<sup>17</sup> Duhalt Krauss Miguel, *la Administración de personal en el sector público, Un enfoque sistémico*, INAP, México, 1972, p. 14

empleado, nombrado por acuerdo del cabildo y por el suspendido o destituido, así como por los demás empleados municipales por causa justificada<sup>18</sup>.

Se procuraba que el secretario para un buen desempeño público era conveniente poseer características de honradez y aptitud, los ayuntamientos al hacer tal nombramiento procuraban que el agraciado tuviera educación y edad competentes para la presentación de su empleo, que era dotado según lo permitían los fondos y se acordara.

La revolución mexicana puso en evidencia la falta de atención a los sectores menos favorecidos, las banderas revolucionarias señalaban "tierra y libertad". A partir de 1917 se establecieron las bases del estado moderno y de la administración pública que intentaba responder a las demandas sociales a través de una gran cantidad de estructuras burocráticas.

El periodo posrevolucionario se caracterizó por el fortalecimiento del poder ejecutivo en 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 se encuentran avances menores en comparación con los requerimientos de la población.

Entre 1910 y 1915, existió la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública, que se impartió en la Escuela de Comercio y Administración, así como la profesión de Aspirante a la Carrera Consular, sin embargo, la carrera de Perito Empleado se cursaba en tres años, pero tenía más demanda en materias por separado, entonces solo servía para capacitar más que para formar servidores públicos<sup>19</sup>.

Por otro lado, los gobiernos revolucionarios se caracterizaron por la tendencia a la profesionalización de los servidores públicos en tres vertientes: a) impulso al

<sup>18</sup> Thomea Domínguez E. Investigación Sobre el Servicio Civil de Carrera, CIDE, México, 2000, p-13

<sup>19</sup> Guerrero Omar, en El Funcionario y el Juez, F.C.E. México, 1997, pp-468-470

servicio civil por parte del gobierno y de los trabajadores, b) programas de formación de los servidores públicos en las universidades y c) la consolidación del servicio exterior como un aspecto más progresivo del servicio civil<sup>20</sup>.

El primer intento por profesionalizar la administración pública como tal, se llevó a cabo en 1923 en el estado de San Luis Potosí con la Ley de Servicio Civil, en 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio aprobó la Ley Federal del Trabajo, y en 1923 la Ley Sobre Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios.

En el año de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, como un sistema de seguridad social, estableciéndose los requisitos de admisión, escalafón, separación para empleados del Departamento de la Contraloría para obtener garantías de estabilidad y como base de la carrera administrativa a través de la Ley Orgánica de la Contraloría y del reglamento de exámenes.

Para 1920 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, se constituyó en ese año con el objeto de formar profesionales de la administración pública en el ramo financiero principalmente<sup>21</sup>.

En 1925 se solicitó la incorporación de la Escuela a la Universidad Nacional Autónoma de México y a partir de ese año, dependió académicamente de la Universidad y económicamente del Departamento de la Contraloría con el propósito de modernizar la administración pública, se vislumbraba como inminente la consolidación de la carrera administrativa.

Sin embargo, este Estatuto exigía a los empleados públicos afinidad ideológica con el régimen político, pero a pesar de sus limitaciones se puede afirmar que se trató de un avance sustancial en materia de servicio civil.

---

<sup>20</sup> Op. Cit. pp- 452-462

<sup>21</sup> Op. Cit. pp- 470-475

En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez, consciente de que la principal causa de inestabilidad e ineficiencia de la administración pública era la salida masiva de trabajadores del Estado con cada cambio de gobierno, promovió el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil el cual influyó sustancialmente en la administración de Lázaro Cárdenas.

La Federación dio el primer paso para instaurar un servicio civil al promulgar el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1938, reconoció el carácter de asalariados de estos trabajadores, el derecho de sindicalización, de huelga (con las modalidades respectivas que implica la función pública), el derecho de un tribunal para resolver los conflictos entre los trabajadores y el Estado.

El nivel estatutario de este ordenamiento es impugnado por la burocracia estatal y solicitó su elevación a rango constitucional, la solicitud fue aprobada a partir de la adición al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1960, de un apartado especial para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del entonces Departamento del Distrito Federal, en virtud de esta reforma, se expide en 1963 la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe hacer notar que la disposición sólo se refería a los trabajadores al servicio de los Poderes Federales y de ninguna manera a los trabajadores de los Estados y Municipios, como ésta facultad es explícita para la Federación de acuerdo al Artículo 124 constitucional, se tenía reservada a los Estados, por lo tanto, varias entidades federativas expidieron sus leyes del servicio administrativo, que regulaban la relación de los Estados y Municipios y sus trabajadores.

Por regla general, en cuanto a los contenidos de éstas leyes estatales hay una existencia de disparidad entre ellas mismas y la Ley de los Trabajadores de los poderes de la Unión, que trae consigo que no se contemplen los derechos consagrados en la Norma Federal.

En 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 el cual se proponía suprimir los servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, así como agilizar los trámites y maximizar el aprovechamiento de los recursos públicos.

Por 1956 inició sus actividades el Instituto de Administración Pública Mexicana, la cual posteriormente se convertiría en el instituto de Administración Pública, con el objetivo de contribuir a reforzar el derecho público, la legalidad de la acción gubernamental y el derecho 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 la administración pública, asimismo, tenía el espíritu de servicio público y enseñar técnicas modernas para el ejercicio de la profesión de la administración pública<sup>22</sup>.

Para 1958 se establece la enseñanza profesional de la administración pública vinculada con la ciencia política, la cual quedó incorporada en los planes de estudio de la entonces Escuela Nacional de Ciencias políticas y Sociales de la UNAM, surgiendo como una necesidad de contar con el personal especializado para la función pública que requería el gobierno dado su crecimiento y complejidad en el aparato administrativo<sup>23</sup>.

En 1959 se crea el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con la finalidad de otorgar servicios de seguridad social a los servidores públicos, el 5 de diciembre se adicionó el apartado B del Artículo 123 de la Constitución, elevando a rango constitucional los derechos de los empleados públicos, estableciendo claras diferencias entre los trabajadores del Estado y los particulares.

---

<sup>22</sup> Pardo María del Carmen, *La Administración Pública en México, su desarrollo como disciplina, Antecedentes de la teoría de la Administración Pública*. P-45

<sup>23</sup> Op. Cit p-54

El 28 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que sirve de reglamentación al apartado B del ya citado Artículo 123 constitucional, de esta manera y con relación a los conflictos laborales se suprimieron las Juntas que habían establecido el Estatuto, creándose el Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje como una institución encargada de dirimir las controversias entre el Estado como patrón y sus trabajadores.

Para las décadas de los sesentas y setentas la administración pública creció considerablemente, haciéndose más evidente sus disfunciones, lo que hizo necesario contar con más y mejores administradores públicos, es aquí donde encontramos la incorporación de los planes de estudio de las universidades públicas y privadas. Asimismo, se comenzó a destacar la importancia de la administración de personal al interior de la administración pública.

Con la firme intención de realizar estudios sistemáticos de la realidad administrativa, el Ejecutivo Federal creó en 1965, la Comisión de Administración Pública (CAP), donde se elaboraron diagnósticos y recomendaciones, lo que llevó en el informe presidencial de 1967 a elaborar las siguientes consideraciones de la administración pública y su personal: carencia de una política general de personal, la falta de claridad en los objetivos de la carrera de los servidores públicos, ausencias de mecanismos normativos, inadecuado análisis de puestos y catálogos de empleo, carencia de un tabulador de sueldos con bases técnicas que asigne remuneraciones de acuerdo a las funciones y responsabilidades, escalafón deficiente, diversificación de criterios de las condiciones generales de trabajo, etc<sup>24</sup>.

De esta manera, se recomendó definir con claridad y modificar los objetivos del Servicio Civil de Carrera, propiciando con esto la unidad en la actitud del gobierno frente a sus trabajadores.

---

<sup>24</sup> Cf. Guerrero Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México, 1997, pp - 72-79

Las recomendaciones del CAP sirvieron de cimiento para elaborar las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, elaboradas por la entonces Secretaría de la Presidencia.

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 con un marco normativo, moderno y equitativo.

Con el fin de impulsar el cambio de actitudes y aptitudes de los recursos humanos del gobierno federal, se crea en 1972 la Comisión de Recursos Humanos. Convirtiéndose en un área de asesoría en la elaboración de los sistemas de administración de personal, elaborando criterios generales para las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

De manera simultánea se crearon 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 concertación de las acciones de administración y desarrollo de personal público federal.

A lo largo del sexenio del Luis Echeverría Álvarez se avanzó en otras materias, como se pone en evidencia con el Acuerdo Presidencial, donde se ordenó establecer en coordinación con el ISSSTE un Plan para el Desarrollo de los Programas de Capacitación.

En 1972 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 aguinaldos 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<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Cf. Op. Cit. pp - 78-80

En 1975, se promulga la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles; en 1979, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de los Estados.

En 1983, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos y la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil en los que se establecieron las bases profesionales de la innovación gubernamental del actual gobierno<sup>26</sup>.

### 1.3 MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

Los instrumentos jurídicos que norman el servicio civil de carrera y por ende le dan sustento legal los enumeraremos de una manera muy general, dado que abundar demasiado en el tema no es tarea primordial de este trabajo, sin embargo, no pueden soslayarse. De esta manera, dichos instrumentos son los siguientes:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la Ley.

b) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta Ley reglamenta los derechos consignados en el apartado B del Artículo 123 Constitucional, además que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades, la organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Bases Jurídicas que permiten su instrumentación:

a) Ley de Planeación. Artículo 14 de la Ley que señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para coordinar las actividades de la

---

<sup>26</sup> Cf. Op. Cit. pp- 72-79

planeación nacional de desarrollo tomando en cuenta la opinión de las dependencias y proyectar y coordinar la planeación regional entre otras.

b) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este ordenamiento se garantiza la seguridad social del trabajador en una forma integral, que comprende desde el ingreso al servicio hasta el periodo pos empleo mediante la pensión activa, que es el concepto de seguridad social.

c) Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. En esta base jurídica se consignan los diversos tipos de responsabilidades que pueden originar la mala actuación de todo servidor público.

d) Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. Esta Ley establece los premios y estímulos que el gobierno otorga a los servidores públicos, que se hacen acreedores a los mismos por una destacada actuación en el servicio público, constituye uno de los elementos que permiten motivar una mayor responsabilidad y eficiencia en el servicio.

e) Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este ordenamiento se atribuye a la Coordinación General de la Modernización de la Administración Pública Federal, entre otras funciones la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como implementar, analizar e integrar la información básica necesaria para este fin.

f) Acuerdo Presidencial de fecha 29 de junio de 1983. Mediante este acuerdo se crea la Comisión Intersecretarial del servicio civil, la cual tiene las siguientes funciones:

Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.

Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para unificar y sistematizar los métodos y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.

- g) Acuerdo Presidencial para la Creación de la Secretaría de la Función Pública de fecha 30 de abril de 2003 donde se manifiesta la creación de dicha Secretaría en la cual se basará el gobierno federal para la instauración del Servicio Civil en México.

Las definiciones hechas con anterioridad relativas al Servicio Civil de Carrera se caracterizan por enfatizar con insistencia la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos, tomando en cuenta una selección eficaz del personal, así como la implementación de mecanismos de permanencia y ascensos por medio del mérito y la antigüedad en el puesto, lo que se dio con mayor auge en los últimos cuatro regímenes de gobierno, los que se revisaran con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

#### **1.4. ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LOS ÚLTIMOS CUATRO REGÍMENES DE GOBIERNO.**

La importancia de elaborar un análisis por separado de los últimos cuatro regímenes de gobierno en materia de Servicio Civil de Carrera radica en que durante este periodo es cuando se realizan los mayores esfuerzos recientes por modernizar la administración pública en México.

Sin embargo, no debe pensarse que estos intentos se debieron a una visión progresista de nuestros gobernantes, sino que fueron los cambios y presiones internacionales los que obligaron al gobierno mexicano a elaborar una reestructuración, no solo en el ámbito administrativo, sino en todos los aspectos económicos, políticos y sociales de la época.

Una de las causas más importantes que dieron pauta para la elaboración de planes encaminados a reestructurar la administración pública se debió a que existió en

la década de los sesentas, la realización de la Conferencia de Jefes de Estado de América Latina en Punta del este Uruguay, donde se formalizó el protocolo de la Alianza para el Progreso, programa donde Estados Unidos impone una serie de condiciones para que el gobierno estadounidense otorgara una ayuda económica no menor a veinte mil millones de dólares<sup>27</sup>

Una vez que el gobierno de Estados Unidos dio el visto bueno, su contraparte mexicano se da a la tarea de "planificar". En agosto de 1961, solo unas semanas después de promulgada la Alianza, se publica en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País, más tarde, el 1 de marzo de 1962, se decidió crear la Comisión Intersecretarial, cuyo objetivo principal era preparar los Planes Generales de Desarrollo, en los que estaban incluidos los programas de modernización administrativa.

Sin embargo, dicha planeación fue elaborada "al vapor", es decir, sin elaborar un diagnóstico adecuado de la situación real que guardaba la administración pública en ese entonces, puesto que se tenía mucha urgencia para recibir los dineros prometidos por parte del gobierno estadounidense.

Es así, como en los últimos años se trató de elaborar planes encaminados a hacer más eficiente la administración pública, pero siempre de acuerdo con los cambios y directrices que marcan los organismos de comercio internacional.

Como se ha visto con anterioridad, por lo menos desde el sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-1952), en México no ha estado clara la distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, puesto que la carrera política que ha llevado a la presidencia ha sido preponderantemente burocrática<sup>28</sup>.

Lo anterior se debió a que el sistema político ha sido autoritario y presidencialista, con la subordinación del poder legislativo y con lógicas de

---

<sup>27</sup> Guillén Arturo, *Planificación económica*, Edit. Nuestro Tiempo, México, 1988, pp.-76

<sup>28</sup> Cfr. Ai. Camp Roderic, *La Política en México, Siglo XXI Editores, México, 1997 pp – 109-112*

competencia por el poder particulares y alejadas, hasta hace muy poco, del juego democrático electoral.

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

Específicamente, en los últimos regímenes de gobierno en México (Luís Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid, y Carlos Salinas de Gortari) quienes en realidad han sido los que más esfuerzos han hecho para mejorar la función pública, a fin de adecuarla al cumplimiento de las tareas que en número creciente ha venido desarrollando el aparato administrativo estatal.

Mención aparte merece el plan elaborado por Ernesto Zedillo, denominado Programa de Modernización de la Administración Pública donde se promueven los 10 puntos fundamentales para el desarrollo de la Administración Pública, donde (como se verá después) las principales características son retomadas por el gobierno de Vicente Fox para elaborar su Plan de Innovación Gubernamental.

En el periodo 1965-1976, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP)<sup>29</sup>, dentro de la Secretaría de la Presidencia. Esta Comisión se propuso estudiar sistemáticamente la organización y funcionamiento de la administración del gobierno federal en su conjunto a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la separación de las deficiencias detectadas y a garantizar que su futuro crecimiento fuera más racional y ordenado, en su informe sobre el estado que guardaba la administración pública federal, se destaca la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración del servicio público y recalando la importancia de establecer una política general a cerca de las normas y criterios rectores de la relación del estado con sus trabajadores, que abarca todas las situaciones de ingreso, promociones, traslados, compensaciones, estímulos y desarrollo.

<sup>29</sup> Thomea Domínguez Eduardo, Proyecto de investigación Servicio Civil de Carrera, CIDE, México, 2000, p-6

De esta manera, la regulación de la relación laboral comprendida desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público, abundando el análisis y las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública que dieron lugar a la elaboración de las bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976.

El informe de la Comisión de Administración Pública y las bases para el programa de reforma administrativa coincidieron en la necesidad de contar con un órgano central normativo, encargado de la gestión de personal público, para dar unidad y congruencia a las acciones del ejecutivo federal, y con ello cortar el crecimiento desordenado y sin planeación del aparato burocrático que se había producido en las dependencias y entidades gubernamentales.

El diagnóstico contenido en las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976<sup>30</sup>, señalaba que los principales problemas que afrontaba la administración y desarrollo de personal eran las siguientes:

Los objetivos de la administración de personal no estaban definidos en forma clara y precisa y por lo tanto, se carecía de una política que comprendiera desde el ingreso de un trabajador hasta su separación del servicio.

Se carecía de un órgano normativo central que estableciera los lineamientos básicos conforme a los cuales se regularan las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Las unidades de administración de personal se dedicaban fundamentalmente a funciones de trámite, sin posibilidades objetivas de establecer políticas globales en este campo y verificar su cumplimiento.

---

<sup>30</sup> Op. Cit. p-18

La administración de personal público se encontraba encerrada en un círculo vicioso de baja productividad, insatisfacción y frustración, debido a la existencia de sistemas escalafonarios en los que la antigüedad y no la capacidad resultaba el factor más importante para ascender.

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

Con el propósito de instrumentar los planteamientos del CAP, en 1972<sup>31</sup> se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, cuyas atribuciones están orientadas a mejorar la organización de los sistemas de administración del personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades políticas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo.

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

Es en 1975 cuando se adicionó el último párrafo del artículo 35 que faculta a la comisión de recursos humanos del gobierno federal, escuchando a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), para canalizar y someter a las autoridades correspondientes a los estudios técnicos pertinentes para la fijación de sobresueldos según las sumas en que estas eran reorganizadas.

#### **1.4.1. PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO (1976-1982)**

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

---

<sup>31</sup> Cf. Guerrero Omar, *El Estado en la era de la modernización*, INAP, México, 1998, p- 72-75

El objetivo fundamental de dicho programa era establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que garantice los derechos de los trabajadores, propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal<sup>32</sup>.

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

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

Sin embargo, no todo resultaba criticable en estos dos regímenes y en especial el de José López Portillo, ya que se llevaron a cabo diversas acciones que posteriormente beneficiaron a las administraciones subsecuentes<sup>33</sup>:

Se realizó un gran esfuerzo para conocer internamente a la administración pública, sus estructuras, funciones, personal, recursos materiales, etc.

Se inició el ordenamiento de su estructura y funcionamiento para reformular las relaciones con la sociedad a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los planes nacionales y sectoriales, la política de presupuesto público por programas.

<sup>32</sup> Calderón R.J.M. Los regímenes presidenciales LEA, JLP,MMH, CSG, continuidades y rupturas en la modernización de la administración pública y la reforma del Estado, México, INAP, Mimeo, pp-20-23

<sup>33</sup> Thomea Domínguez Eduardo, Proyecto de investigación Servicio civil de carrera, CIDE, México, 2000, p-20

#### 1.4.2. PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA (1982-1988)

El gobierno de Miguel de la Madrid, aplicó una política orientada a transformar las bases de la acumulación capitalista, con ella, la reorientación de la economía hacia el mercado externo prevaleció la apertura total a la inversión extranjera con el ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), la privatización del sector paraestatal y la reestructuración productiva.

Resulta inevitable señalar que en los dos últimos rubros donde se observan las acciones que sobre política laboral se llevaron a cabo, abaratamiento del precio de la fuerza de trabajo y fomento de la incorporación de la mujer a las actividades económica con objeto de amortiguar los efectos de la pauperización salarial sobre los trabajadores.

En materia de política salarial, los salarios de los trabajadores del sector central y de las paraestatales se homologaron con el mínimo, ya fuera por medio del tabulador general o por medio de los convenios departamentales, trasladando la acción sindical por revisión salarial a la lucha por la retabulación y la homologación, hecho que desarticuló a los trabajadores y sus organizaciones sindicales, transformándolas de fuerzas unitarias a fuerzas disgregadas por delegación, sección, etc. Con la política salarial de empleo, el Estado se propuso alcanzar tres objetivos<sup>34</sup>:

- a) Contener el incremento del desempleo abierto. Custodiar los conflictos con origen de este y, Aumentar la eficiencia y la productividad (servicio civil de carrera).

Para tal fin, se diseñaron y aplicaron el Programa de Empleo y Emergencia (1983), Programas Reguladores de Empleo (1984-1985), aunque estos programas solo fueron paliativos, no resolutivos<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Op. Cit. p-36

<sup>35</sup> Op. Cit. p-41

b) Reorganizar la estructura ocupacional y las relaciones laborales en el sector central, el proceso duró tres años, el 6 de febrero de 1986 se anunció la cancelación de plazas de confianza, afectando cerca de 80,000 plazas. En julio del mismo año con la desaparición de un número importante de Subsecretarías, Coordinaciones Generales y reducción de puestos de asesoría se suprimían oras 27,000 plazas de confianza y se reubicaron 23,000 puestos de base, más tarde seguirían los programas, jubilación, pensionarios y de renunciaciones voluntarias para reducir el gasto público, para reorganizar la administración estatal y para hacer eficiente la fuerza de trabajo.

Se pensaba que esta política de empleo funcionaría como medida de presión contra los sindicatos y como procedimiento de rediseño de la organización laboral para descentralizar y desconcentrar la fuerza sindical asentada en el Distrito Federal o disgregarla en las delegaciones, en caso de no ser posible expulsarla de este territorio.

c) Sanear las finanzas del Estado, reprivatizar o reconvertir implementando los despidos masivos al aplicarse el nuevo catálogo de puestos y el nuevo tabulador (1986-1988), se generalizaron los despidos del personal, se estaba en la etapa de la regularización de puestos del programa de pensiones y el programa de renunciaciones voluntarias.

Por otro lado, la política laboral en el sector educativo también dejó sentir su dureza, específicamente se sintió gravemente en la reducción del financiamiento, se lleva a cabo un proceso de tabulación para establecer nacionalmente similares niveles de contenido salarial y de prestaciones, se intentó la generalización de la Ley del Servicio Civil, que afectaría derechos laborales y socavaría a los sindicatos se insiste en arrojar a las burocracias administrativas.

Una cláusula de exclusividad de la contratación a través de un estatuto de personal académico, impidiendo con esto que se establezca el concurso de oposición como única vía de la selección de este personal y evitando que los sindicatos jueguen un papel fiscalizador de este proceso.

### 1.4.3. MODERNIZACION Y REFORMA DEL ESTADO (1988-1994)

El presidente Salinas puso en marcha tres grandes procesos de modernización (económica, política y social) que dieron origen a su reforma del Estado<sup>36</sup>.

El impacto global de estas modernizaciones iniciadas desde el sexenio de Miguel de la Madrid, es lo que permitió afrontar que la Revolución Mexicana entró a una tercera fase, la modernización<sup>37</sup>.

Las tareas básicas de la modernización administrativa se llevaron a cabo en la Dirección General del Servicio Civil, sufriendo dos modificaciones con respecto al sexenio anterior, a saber:

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

Corresponde para un mejor análisis, conocer las funciones fundamentales de esta reducción refiriéndose a los aspectos de política salarial, establecimiento del Servicio Civil de Carrera: normatividad para puestos, tabuladores y prestaciones de la administración pública y dictamen sobre estructuras ocupacionales.

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

---

<sup>36</sup> Thomea Domínguez Eduardo, Proyecto de investigación Servicio Civil de Carrera, CIDE, México, 2000, p-14 Op. Cit. p-14  
<sup>37</sup> Op. Cit. p-16

Un resultado práctico importante de esta dirección era la de agrupar a la administración pública centralizada en 508 unidades y elaborar un catálogo general de puestos del gobierno federal dividido en 7 grupos, 82 ramas y 657 puestos<sup>38</sup>.

La modernización administrativa o reforma del Estado, está referida a una dirección del cambio a partir de las medidas de racionalización del tamaño y funciones de la administración pública que apuntan en varios sentidos:

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

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

#### **1.4.4 PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1995-2000)**

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se establece que en los recursos humanos con los que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.

---

<sup>38</sup> Op. Cit. p-18

Para este periodo, el Servicio Civil de Carrera en México, señala asimismo, que se debe avanzar en la conformación de un Servicio Profesional de Carrera que garantice que la transmisión por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia de los conocimientos del personal y no interrumpirá el funcionamiento administrativo.

Un Servicio Civil de Carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad.

Deberá establecer además un código claro de ética del servidor público, y promover esquemas de remuneración, promociones e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional<sup>39</sup>.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se establece la aplicación del Servicio Civil de Carrera como parte sustancial de la Reforma del Gobierno y Modernización de la Administración Pública, donde se menciona la profesionalización del servicio público, para permitir la continuidad de los programas de trabajo.

Para este periodo, constituye la necesidad de avanzar en la conformación de un servicio profesional que garantice que en la transición por el relevo de la titularidad de los poderes, aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal, y no se interrumpirá el funcionamiento administrativo.

Un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación de los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad.

---

<sup>39</sup> Moctezuma E. Roemer A. Por un gobierno con resultados, F.C.E., México, 1999, p-161

Un servicio profesional de carrera deberá establecer un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos, basados en el mérito y la capacidad profesional.

En este marco se establece el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), en donde se establece que México debe contar con un servicio profesional de carrera que garantice una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, para la transformación de la administración pública en una organización con una cultura de servicio que favorezca la honestidad, la eficiencia y la probidad.

El PROMAP diagnosticó que la administración tenía una limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano, padece de centralismo, denota deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y está carente de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos<sup>40</sup>.

El PROMAP sugirió después la instauración en México de una serie de reformas que siguen el modelo de la nueva gestión pública (indistintamente llamado New public management, gerencialismo, nuevo gerencialismo, gestión basada en los resultados, el desempeño, etc.), que surgió como respuesta a un modelo administrativo que fue cuestionado en los países desarrollados por su rigidez, que generó déficits fiscales y fue susceptible de captura por intereses particulares, incluidos los de los burócratas<sup>41</sup>.

En el mismo programa se establece que es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el crecimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización, teniendo ello como objetivo

---

<sup>40</sup> Thomas Domínguez Eduardo, Proyecto de investigación Servicio Civil de Carrera, CIDE, México, 200, p-20

<sup>41</sup> Moctezuma E. Roemer A. Por un gobierno con resultados, F.C.E. México, 1999. P-161.

establecer un proceso de mejoramiento administrativo, lo cual se puede empatar con el modelo de Max Weber.

Para el último año del sexenio, el esfuerzo por modernizar a la administración pública se enmarcó, por otra parte, en la reforma presupuestal que incluyó la reclasificación del presupuesto federal que buscó integrar al conjunto de erogaciones del gobierno en sus planes y programas: la Nueva Estructura Programática (NEP)<sup>42</sup> y la introducción de un tímido sistema con criterios generales para evaluar los resultados de la acción pública.

En el gobierno del presidente Zedillo, se realizó un diagnóstico sobre el personal burocrático, en 1995, encontró que en promedio entre el 40 y 50 por ciento del sueldo de los funcionarios públicos de confianza<sup>43</sup> era producto del contrato laboral, mientras que el resto era producto de los estímulos (los que estaban exentos de impuestos).

En algunos casos, los estímulos representaban doscientas veces el sueldo tabular. Por otra parte, existía un sistema injusto de remuneración, como si existieran distintas clases burocráticas que permitía la existencia de cinco grupos diferentes de ingreso, con el resultado de que en algunas secretarías (como en Hacienda o Gobernación) el ingreso de los altos funcionarios era cuatro veces superior que en otras dependencias.

No existían sistemas de evaluación del desempeño y la asignación de los estímulos dependían del favor del jefe o superior, sin que interviniera regla alguna.

El sistema de promoción no era claro y predominaba la discrecionalidad, es decir, el sistema de lealtades informales basadas en los lazos personales. Lo mismo ocurría con la separación del funcionario, que era arbitraria y que generalmente se efectuaba sin que mediara compensación alguna, a no ser que nuevamente, el superior decidiera lo contrario por razones personales.

<sup>42</sup> Guerrero Amparán Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera*, CIDE, México, 2000, p-23

<sup>43</sup>Cfr. Presupuesto de Egresos de la Federación 1998, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1988

En esos términos, el hecho de que el funcionario mexicano estuviera bien remunerado frente a sistemas burocráticos de países desarrollados, no eliminaba el incentivo hacia la corrupción por la gran inestabilidad y certidumbre ligada al puesto en la administración, la falta de mecanismos eficaces de supervisión y la poca atención en el perfil profesional y ético del funcionario.

Regresando a las acciones del gobierno de Zedillo. Con el sustento legal del PROMAP, se inició desde 1996 el esfuerzo para elaborar una propuesta de servicio civil, que elaboraría la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda, pero que tendría que contar con la aprobación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). El resultado fue un proyecto de ley que no fue presentado debido a que no hubo acuerdo oportuno sobre su contenido entre ambas dependencias.

Al no poder crear el servicio civil, la Secretaría de Hacienda llevó a cabo la tarea de reorganizar el sistema general de administración de personal. A grandes rasgos, se creó un nuevo sistema de compensaciones que integró en un solo criterio a los sueldos, estímulos y prestaciones.

Se realizó una valoración de los puestos de toda la administración con objeto de eliminar los cinco grupos de ingreso del sistema anterior que favorecían a los trabajadores de ciertas dependencias.

Para el personal de confianza, se amplió el tabulador a siete niveles salariales o grupos jerárquicos con tres niveles de responsabilidad cada uno<sup>44</sup>.

Por otra parte, se integró el salario en forma tal que el sueldo por tabulador significara el 80 por ciento del ingreso y el estímulo el restante 20 por ciento y al mismo tiempo se publicó una sola norma de estímulos y evaluación del desempeño.

---

<sup>44</sup> Guerrero Amparán Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera*, CIDE, México, 2000, p-25

Todo lo anterior se publicó en el año 2000, en el último año de gobierno de Ernesto Zedillo, lo cual restó claramente posibilidades de implantación.

Finalmente se dieron los primeros pasos para crear un fondo de separación que fuera más atractivo para los trabajadores del gobierno.

A pesar de los esfuerzos realizados, el modelo de administración de recursos humanos, aún conserva deficiencias que impiden al gobierno ofrecer mejores servicios a los menores costos posibles entre otros<sup>45</sup>.

Aumento en los costos de operación del aparato público, así como en los costos de transacción y dilación en la gestión del gobierno.

Mensaje erróneo de lo que es relevante cumplir con los procedimientos y no generar resultados.

Inhibir el desarrollo cabal de los funcionarios públicos debido a la falta de incentivos que induzcan su profesionalización.

Con todo lo anterior se trata de establecer una comparación entre los últimos gobiernos y en especial el de Ernesto Zedillo, para establecer los parámetros necesarios en los cuales se basa el actual régimen para intentar establecer el servicio civil en el aparato administrativo.

Cabe hacer notar, que (como se verá más adelante) muchos de los elementos que utilizó Ernesto Zedillo en el tema de servicio civil, son retomados y "maquillados" por Vicente Fox en el Proyecto de Innovación Gubernamental.

---

<sup>45</sup> Op. Cit. p-27

## 2. INSTRUMENTACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN TRES PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE.

Las principales características en las que se apoya el servicio civil en algunos países son dignas de tomar en cuenta, puesto que son esfuerzos realizados a través de un largo proceso, donde intervinieron diferentes instituciones las cuales realizaron un diagnóstico fidedigno de las deficiencias que mostraban las actividades burocráticas de la época, de acuerdo a las necesidades propias de cada país.

El hecho de tomar como referencia algunos países miembros de la OCDE, se remite a que la implantación del servicio civil en dichos países ha sido de una u otra manera exitosa, además que son tomadas en referencia directa por el actual gobierno para la implantación del propio servicio civil en nuestro país.

### 2.1. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA

El análisis de la situación administrativa en Inglaterra data de principios del siglo XIX, donde el nepotismo y patronazgo político eran las principales causas de disfunción en la burocracia británica.

A lo largo del siglo XVIII y hasta mediados del XIX la mayoría de los nombramientos de la administración se hicieron por medio del "patronage", utilizado como instrumento para el control de la Cámara. Es así como gran parte de los mejores cargos eran ocupados por políticos que habían perdido el escaño en la Cámara de los Comunes y aceptaban esos cargos hasta que volvían a ser elegidos nuevamente<sup>46</sup>.

Los cargos restantes eran alcanzados mediante ascenso por los funcionarios, si es que no estaban en manos de sustitutos designados por los propios titulares los cuales retenían para si la mayor parte de los ingresos, pagando una parte a los sustitutos.

---

<sup>46</sup> Haro Belchez Guillermo, Aportaciones para la reforma de la función pública en México, INAP, España, 1988,p-145.

Los principales rasgos de disfunción administrativa en Inglaterra se observaban en las diferentes Colonias, donde la administración británica se encontraba paralizada por la imperfección de la maquinaria administrativa, la cual tendía a considerar los cargos como recompensas con los que se premiaba a los partidarios que lo merecieran, lo que degeneraba en un funcionario carente de protección que debía esperar la muerte y la jubilación de otro funcionario para ingresar al servicio o para ascender dentro de él.

En el inicio del siglo XIX se crean varias comisiones para examinar la situación de la administración pública, para ello, en 1810, se comenzaron a introducir pruebas de selección para el ingreso en la administración.

En 1831, la tesorería incluye el ascenso por elección frente a la antigüedad en las pruebas selectivas, intentando dos años después asegurar que el personal que se seleccione para los departamentos sea el idóneo, estableciéndose regulaciones estrictas, con tendencias a proveer los cargos con personas competentes en la ejecución de las funciones públicas.

Para 1833, se crean los Comités Especiales, los cuales se encargaban de investigar sobre los gastos de los distintos servicios sugiriendo la reducción de estos<sup>47</sup>.

En este informe se avistaron algunas propuestas innovadoras tales como, la clasificación de funciones de acuerdo al principio de la división de trabajo.

En 1853, la Tesorería solicita de Charles Trevelyan y Stafford Northcote un informe sobre el servicio civil. El informe censuró duramente el nepotismo y la incompetencia al interior de la administración pública inglesa, heredada del siglo XVIII.

---

<sup>47</sup> Op. Cit.p-147

Del informe al que titularon "La organización del Servicio Civil Permanente", se hicieron las siguientes propuestas<sup>48</sup>:

a) La creación de un cuerpo eficiente de funcionarios, dado que los problemas de administración eran fundamentalmente de personal y que, por lo tanto, el mejoramiento de los funcionarios traería la reforma de las estructuras y de la propia organización.

b) La clasificación de funcionarios, donde se proponía una clasificación de funciones, la cual consistía en la introducción de tres clases de empleados.

1. Cuerpo de oficinistas suplementarios (cargos más bajos)
2. Clase compuesta por individuos con una buena educación general.
3. Clase superior integrada por personal con formación universitaria.

c) La selección adecuada de los aspirantes a los oficios públicos, donde las vacantes en los departamentos se cubrieran por medio de pruebas de selección libres, esto determinó la constitución de una comisión encargada de centralizar el desarrollo de las pruebas selectivas.

d) Régimen de ascensos, se debería reconocer el mérito, estableciendo para ello, la posibilidad de alguna queja en caso de injusticia en los ascensos.

Después de publicar el informe, el gobierno inglés se mostró indeciso en aceptar tales recomendaciones, por lo que lo distribuyó entre expertos en administración, las opiniones generadas se publicaron en 1855 con el título de "Informes relativos a la organización del servicio civil"<sup>49</sup>.

El informe produjo diferentes reacciones, por un lado, los institutos y universidades que vieron de buena forma la propuesta para que el ingreso en la administración se realizara a través de pruebas selectivas libres. De la misma manera,

---

<sup>48</sup> Op. Cit. pp-148-150

<sup>49</sup> Op. Cit. p-150.

la correcta regulación del ascenso por mérito fue defendida por los Departamentos. Sin embargo, algunos políticos vieron en los ataques contra el "patronage", un peligro para su supervivencia.

Después de la revisión del documento, el gobierno se comprometió a revisar el sistema de reclutamiento, lo que llevó al reconocimiento de ineficiencias en la administración, lo cual orilló a aceptar algunas de las propuestas del Informe Trevelyan y Northcote, de las cuales las más importantes son:

1. La creación de la Civil Service Commission, la tarea de dicha comisión fue la de comprobar lo viable que sería proponer jóvenes para ser nombrados en algunos de los empleos de cualquiera de los Departamentos del Servicio Civil. Los candidatos antes de ser admitidos en las pruebas serían examinados de acuerdo con las directrices formuladas por los tres comisionados que integraban la Comisión.

Sin embargo, estas normas eran discrecionales y al libre albedrío de los jefes de los Departamentos, lo que permitió que siguieran prevaleciendo las consideraciones políticas en los nombramientos.

La anterior propuesta contribuyó para establecer un órgano imparcial dedicado a comprobar la formación y la aptitud de los aspirantes.

2. Introducción de las pruebas de ingreso. La Cámara de los Comunes nombró en 1860<sup>60</sup> un comité llamado Commitee on Civil Service Appointment, con la finalidad de llevar a cabo una encuesta que determinaría el sistema de ingreso más adecuado.

Los resultados fueron decepcionantes, puesto que solo se limitaba a mejorar el sistema de las pruebas ya existentes.

Después de la implantación de las propuestas antes mencionadas en el informe de 1853, los funcionarios fueron clasificados en dos grados: uno superior y otro inferior

---

<sup>60</sup> Op. Cit. p-152

con una clase aparte de copistas. Lo anterior llevó a que la Tesorería en 1874 nombrara otra Comisión encargada de considerar los métodos de selección de los funcionarios, al igual que los principios que habían de clasificar a todo del Civil Service.

Como más adelante se verá, en el Informe Fulton<sup>51</sup>, se señala que en el periodo comprendido entre 1870 y 1918 los trabajos de los tres Comités sirvieron para unificar el orden de clasificación entre los diferentes Departamentos Ministeriales y las retribuciones y condiciones de servicio, de donde se destaca la creación de un movimiento sindical, de donde se derivaron las asociaciones de funcionarios

En 1918, al término de la Primera Guerra Mundial, se creó un Comité nombrado por la tesorería, con el objeto de estudiar la organización y el personal en el servicio civil. De este estudio se desprende el Comité Whitley el cual elaboró uno de los informes más importantes sobre el Civil Service.

Las principales características del informe publicadas en 1920, determinaban dos categorías, en la primera se incluye el trabajo sencillo y en la segunda, la formulación de las políticas de los asuntos públicos.

En este sentido, se distinguían cuatro clases de funcionarios<sup>52</sup>:

- 1) Una clase de Writing Assistants, para el trabajo más sencillo.
- 2) Una clase clerical para el trabajo de primera categoría.
- 3) Una clase executive.
- 4) Una clase administrativa.

Las propuestas anteriores, marcaron el inicio de estabilidad que culminó con el Informe Fulton. Sin embargo, existieron alteraciones importantes derivadas sobre todo de la Segunda Guerra Mundial, después de este periodo, se recomendó el

<sup>51</sup> W. Armstrong, El Informe Fulton, ENAP, Madrid, 1973. P-88

<sup>52</sup> Haro Belchez Guillermo, Aportaciones para la reforma de la función pública en México, INAP, España, p-154

establecimiento de una Oficina de Organización y Métodos en la Tesorería, para asesorar al servicio civil en lo relativo a la organización.

### 2.1.1. EL INFORME FULTON.

En el año de 1866, el gobierno inglés nombra a Lord Fulton presidente de un comité de cinco personas que harían un dictamen sobre la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del servicio civil, de todo esto, se hicieron recomendaciones, publicándose bajo el nombre de Informe Fulton en junio de 1866.

El Informe Fulton, enfatizaba la necesidad de una mayor especialización del personal directivo y ejecutivo, con base en la premura de utilizar las modernas técnicas de dirección, en las que destacan el análisis de tareas y la mecanización y automatización de los servicios.

Las principales recomendaciones que se hacían en el informe Fulton eran, entre otras<sup>63</sup>:

1. Creación de un departamento de la función pública, donde se seleccionaban, formaban y perfeccionan las gestiones del personal, así como la organización de la administración central.

2. Creación de un Instituto Superior de la Función Pública (Civil Service College), encargado de la formación y perfeccionamiento de las modernas técnicas de dirección de los funcionarios.

3. Unificación de varias escalas y cuerpos con la finalidad de asegurar la implantación de un ascenso por mérito, se establecieron sistemas unificados de retribuciones y de ascensos por grado.

---

<sup>63</sup> Op. Cit. p-156

El Informe Fulton establece una completa integración en lo referente a los grados, procediendo a la fusión de un solo grupo de las clases administrativas, ejecutivas y auxiliares.

### 2.1.2. EL ACTUAL SERVICIO CIVIL INGLÉS.

Las características del servicio civil inglés están dadas en función del temperamento, costumbres y prácticas del ciudadano inglés, que lo ha moldeado a su espíritu y estructura.

La idea de funcionario público está formada por un alto espíritu de disciplina e integridad dentro y fuera de la administración.

Aunado a esta idea, está el espíritu pragmático de la función pública inglesa, la cual descansa en los principios rectores de la eficiencia y el rendimiento regulados por una compleja legislación, lo anterior obliga a un constante conocimiento de la tradición frente a las leyes.

A diferencia de lo que ocurre con otros países, Inglaterra carece de un estatuto regulador de la función pública, sin embargo, esto no significa que no este regulada, por el contrario, todos los asuntos relacionados con el servicio civil están reglamentados por decretos dictados con arreglo a los poderes de la Corona.

Además del tradicionalismo y pragmatismo de la función pública, se destaca la neutralidad política, la cual hace que la situación y funciones sean siempre las mismas sin importar el partido gobernante esto hace que el servicio civil inglés sea una muestra clara de la burocracia weberiana en el sentido que realiza las tareas y aplica las políticas sin importar el perfil político del gobierno en turno.<sup>64</sup>

Esto conlleva a determinar que el rasgo característico del sistema británico es, por un lado, la separación clara entre políticos y servidores públicos y por el otro, la

<sup>64</sup> Uvalle Berrones R. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, Plaza y Valdés, México, 2002, p-117

relación entre política y administración, este rasgo se logra a través de la responsabilidad ministerial y la organización eficiente de la oposición parlamentaria.<sup>55</sup>

De aquí, que el servicio civil sea un instrumento de continuidad y un depósito de experiencia, cuya finalidad última es servir al público.

En resumen, la principal característica a destacar del funcionario inglés es su neutralidad política que le impide participar en las elecciones parlamentarias, de hecho, la Tesorería edita el Manual del Funcionario en el cual manifiesta que: no se puede ser miembro del Parlamento y al mismo tiempo permanecer como servidores públicos desinteresados e imparciales de este Parlamento.

Para 1981, las críticas hacia el gobierno y servidores públicos se acrecentaron, dando origen al Programa Next Steps<sup>56</sup> (siguiente paso), programa en el cual se realizaron entrevistas con gerentes de varios niveles de gobierno a fin de reconocer los obstáculos para hacer eficiente el gobierno; de las entrevistas se pudieron obtener las siguientes conclusiones:

Los ministros no tenían tiempo para ocuparse de la formulación de la política.

Parte de las funciones del gobierno era la ejecución de la política.

Si el gobierno no es homogéneo, no debería ser administrado como si lo fuera. El servicio civil es resistente al cambio.

Por todo lo anterior se decidió separar la elaboración de las políticas de la entrega de los servicios, delegando el trabajo operativo a agencias más autónomas, a las cuales se les concedió autonomía financiera y técnica, aunado a esto, las directrices del programa impusieron a la función pública perspectivas como la atención al cliente.

<sup>55</sup> I. Jennins, Gabinete gubernamental británico, Cambridge Inglaterra, 1961, p-133

<sup>56</sup> Moctezuma E. Roemer A. Por un gobierno con resultados, FCE, México, 1999, p-125

Al mismo tiempo que el Next Steps, se creó el programa Citizen's Charter para evaluar no solo el desempeño de dichas agencias, sino para que la población participará en dichas evaluaciones.

Debido a la autonomía que se les había concedido a las agencias, los ejecutivos de éstas se enfrentan a la responsabilidad sobre resultados, acompañando de una inflexibilidad para ejecutar e incentivar y poder manejar al personal.

Durante el periodo de Margaret Thatcher se intentó cambiar la función pública mayor, fortaleciendo la carrera pública utilizando promociones para ocupar los cargos de alto nivel que tienen su origen desde 1920<sup>57</sup>.

Para 1991, se descentralizó la administración de recursos humanos, con esto se fue dando de manera estratégica y gradual la devolución de la autonomía íntegra de las dependencias.

Actualmente, el sistema administrativo del Reino Unido, se conforma por seis órganos rectores y fiscalizadores de las funciones públicas que son:

- El Parlamento, el órgano que tal vez menos ingerencia tiene
- Consejo Privado, órgano auxiliar de la Corona
- Gabinete, está formado por los ministros de los Departamentos y es el responsable de aconsejar sobre políticas de primer ministro.
- La Tesorería, se ocupa de todas las cuestiones de la reglamentación presupuestaria.
- Los departamentos, son órganos subordinados al Ministro.
- La Cabinet Office, bajo la dirección del primer ministro, entre sus funciones están: desarrollo del programa Citizen's Charter, promoción de competencia en el gobierno central, implementación del programa Next Steps, promoción de mejores prácticas, delegación de responsabilidades de recursos

---

<sup>57</sup> Uvalle Berrones R. Op. Cit. p-117

humanos, monitoreo de prácticas de pago delegadas, promoción de altos estándares de integridad, eficiencia y mérito.

El servicio civil inglés se conforma con los trabajadores que se encuentran laborando bajo el régimen y se les conoce como "Servidores Civiles", son servidores de la Corona, su retribución es pagada por un presupuesto que autoriza el Parlamento y se contratan en calidad de civiles, esto regulado por el Civil Service Code<sup>58</sup>.

El servicio civil se divide en dos grandes grupos, a saber:

Un "Senior Service" que se caracteriza por un catálogo central con nueve rangos de remuneración, un contrato personal y formal basado en un modelo estándar y un sistema de evaluación común. La encargada del reclutamiento es la Senior Service Commission.

El segundo grupo comprende los grados inferiores, cuenta con la Civil Service que se encarga de sostener los principios generales de justicia.

En lo que respecta al reclutamiento y selección del personal, este se basa en el principio de que es más costoso elegir a la persona equivocada que gastar tiempo buscándola, por lo que en un sistema de competencia abierta como este lo principal es conseguir la mejor persona para el puesto sin contar grupo étnico o género, evitar sospechas de favoritismo, asegurarse que los procedimientos de reclutamiento refuercen la imparcialidad política del servicio civil.

Lo anterior puede realizarse tomando en cuenta que las oportunidades de trabajo sean publicadas, la selección del personal sea transparente y que las evaluaciones permitan constatar que los designados tengan las aptitudes necesarias para el trabajo.

---

<sup>58</sup> Moctezuma E. Roemer A, Op. Cit. p-127.

De esta manera, el proceso de reclutamiento se convierte en un proceso autónomo, flexible y sustentado en evaluaciones certeras, que debe contar con las siguientes características: el reclutamiento del personal se da por convocatoria abierta, los requisitos académicos van de acuerdo con el nivel al que se quiera postular y un individuo puede concursar para ingresar a cualquier grado de la estructura aunque no sea el inmediato superior.

Para la Senior Service la selección del personal se compone de tres etapas:

1. El aspirante se sujeta a evaluaciones encaminadas a examinar su sentido común.
2. En un primer momento se le proporciona al aspirante un expediente simulado y el candidato debe proponer una solución a través de la redacción de una carta diplomática.
3. Entrevista con el Consejo de Selección final.

Debido a la flexibilidad del sistema es posible que se presenten excepciones para el reclutamiento, las cuales serán sometidas a consideración de cada uno de los departamentos o Dependencias que puedan aplicarlas, estas excepciones son, entre otras, que las asignaciones a corto plazo, es decir para un periodo de menos de doce meses no es necesario pasar por el proceso de competencia.

Otra de las excepciones que se toman en cuenta es la de las aptitudes específicas que así lo requiera el puesto, y por lo tanto el universo de candidatos es muy reducido puede ser incosteable abrirlo a competencia, siempre y cuando se den los siguientes casos: a) las aptitudes requeridas sean muy específicas y se justifiquen en caso de ser necesario y b) el cargo sea por un periodo no mayor de cinco años.

Por otro lado, existe la recontractación de antiguos servidores, realizadas con la finalidad de que las agencias o departamentos capitalicen la inversión en capacitación de personal que ya se había retirado del servicio y no genere nuevos gastos en capacitación.

En lo que respecta a la formación de personal, cada Ministerio y Agencia Ejecutiva es responsable de proporcionar la capacitación y el desarrollo profesional de su personal, para satisfacer las necesidades administrativas y mejorar el rendimiento de los servidores públicos<sup>59</sup>.

La capacitación se empezó a implementar en forma estructurada cuando se puso en función la Escuela de Servicio Civil donde las principales actividades son proveer mejores cursos de capacitación en materias de administración y gestión, proveer un conjunto de cursos cortos dirigidos a los Junior Civil Servants y realizar tareas de investigación sobre temas de administración y gestión.

En la actualidad la escuela se ha privatizado y solo cuando se requiere y se cuenta con los recursos, la agencia o departamento capacita ahí a su personal.

Para decidir sobre las promociones, se da autonomía a cada una de las dependencias a través de su propia comisión de ascensos en los que se realiza un reporte anual, se aplica un examen de apreciación del trabajo del personal, se realizan entrevistas relacionadas con la carrera del servidor público para sondear las perspectivas del mismo.

Sin embargo, existe también el sistema denominado Fast Stream, por medio del cual solo se selecciona determinado grupo de personas, ya sea por que se le nominó por su agencia o departamento y / o por cumplir con los requisitos académicos solicitados.

En el caso de la remuneración del personal, cada agencia o departamento diseña u escala de pago, pero siempre observando, el mayor beneficio por el dinero de la nómina, control financiero de la nómina, flexibilidad en los sistemas de pago, una relación cercana entre pago y desempeño.

Para la separación del puesto, desde el gobierno de Margaret Thatcher, se consideró la posibilidad de vincular la estabilidad de los funcionarios con su

---

<sup>59</sup> Uvalle Berrones R. Op. Cit. p-119

desempeño, con lo que actualmente ya es posible despedir funcionarios que sean calificados de ineficientes o limitadamente eficientes cuando su desempeño no sea el que requiere el puesto, esto se realiza a través de una evaluación normal.

Por último pero no por eso menos importante existe la jubilación forzosa o prematura flexible, donde los departamentos pueden desocupar al personal por cuestiones de estructura y / o en su caso cuando el desempeño no es el mismo y no tiene posibilidades de mejoramiento.

## 2.2 SERVICIO CIVIL EN FRANCIA.

El servicio civil en Francia está caracterizado, entre otros factores, por que le funcionario público además de las competencias inherentes a su cargo dispone de cierta consideración que dificulta su sensibilidad a la voluntad popular, este hecho, derivado de la concepción de la función pública heredada de las dirigencias de antiguos regímenes, desde la constitución francesa de 1791, la cual manifiesta que "ya no hay más nobleza ni señoríos, ni distinciones hereditarias ni alguna otra superioridad más que la de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones"<sup>60</sup>.

Es hasta Napoleón I, al cual se le atribuye el haber comprendido que la aristocracia del antiguo régimen no podía ser reemplazada más que por los prefectos llamativamente uniformados.

Las características de la administración napoleónica dieron lugar a un modelo de la función pública caracterizada por la racionalidad, la jerarquía y la competencia. Este modelo destaca tres elementos: la misión del funcionario como representante del Estado, la importancia de las garantías relativas al status y la permanencia en el puesto, así como la importante contribución pública a la continuidad y estabilidad de la administración.

---

<sup>60</sup> Revolución francesa y administración contemporánea, citado en Haro Belchez Guillermo, Op. Cit. p-177

De lo anterior es lógico deducir que esta superioridad del funcionario público permanece en la concepción de la función pública, no como presupuesto jurídico, sino como una tradición aún vigente.

En el periodo anterior a la primera Guerra Mundial, los textos referentes a la función pública consistían en las reglamentaciones para cuerpos específicos de funcionarios, por otro lado, las disposiciones comunes al conjunto de funcionarios se redujeron a determinadas disposiciones poco numerosas sobre puntos limitados.

En forma análoga, se observa que determinadas reglas, como las relativas a la representación de personal en los Consejos de disciplina, al igual que algunas prácticas como concursos de reclutamiento tendieron a ser reproducidas en la mayoría de los estatutos particulares al no contar con un estatuto general.

Es así como nació, bajo la Monarquía de julio y la segunda República<sup>61</sup> un movimiento a favor de la idea de adoptar un estatuto general que sustituyera a las reglamentaciones particulares, esta idea cobró auge durante la época comprendida entre la Tercera República y el inicio de la Primera Guerra Mundial.

Los proyectos gubernamentales empezaron a destinarse para completar las garantías de los funcionarios, haciendo una delimitación de sus derechos y obligaciones, pero excluyendo el derecho sindical.

Consecuentemente, se originó, aun en plena Guerra Mundial la adopción por primera vez el Estatuto General de Funcionarios con la Ley del 14 de septiembre de 1941<sup>62</sup>, en forma general, éste estatuto solo codificó la jurisprudencia del Consejo del estado, influenciado por la ideología de la época.

---

<sup>61</sup> Haro Belchez Guillermo, Op. Cit. p-180

<sup>62</sup> Haro Belchez Guillermo, Op. Cit. p-179

En 1946, en la Asamblea Constituyente, se aprobó la Ley del 19 de octubre relativa al Estatuto General de Funcionarios<sup>63</sup> confía al poder legislativo la responsabilidad de definir garantías fundamentales concedidas a los funcionarios civiles y militares. El estatuto se completó por reglamentos de administración pública, siguiendo la técnica existente de completar las leyes con reglamentos de aplicación, éste Estatuto, significó un gran avance democrático dado que reconocía una serie de nuevas garantías para todos los funcionarios.

En 1959 un nuevo Estatuto es promulgado, éste sustituyó al de 1946, que sin tener innovaciones de fondo, respondió a la necesidad de adaptar los principios establecidos por la Constitución de 1958.

El estatuto del 4 de febrero de 1959 redujo esencialmente las reglas del estatuto de 1946, con el propósito de adoptar la reglamentación de la materia a la nueva distinción entre la ley y el reglamento, el cual emana de la ya citada constitución del 58.

A pesar de los esfuerzos realizados, existieron lagunas, debido a la diversidad de funciones, es así como en 1959 el Estatuto excluye de su aplicación a los Magistrados del poder judicial y al personal militar, de aquí se deriva una nueva forma de tomar en cuenta la variedad de caracteres de los diversos cuerpos de funcionarios, elaborándose los estatutos particulares.

Es a partir de 1959 que se incluye la imposibilidad para los diversos cuerpos interesados de dotarse de sus propias reglas, en cuanto no se deroguen las contenidas dentro del Estatuto, confiando cierta autonomía a dichos cuerpos.

### 2.2.1. LA REPÚBLICA SOCIALISTA DE 1983-1984.

Finalmente, EL Estatuto de 1959 es renovado y actualizado con el fin de adaptarlo a las nuevas condiciones de ejercicio del servicio público. El Estatuto se

---

<sup>63</sup> Uvalle Berrones R. Op. Cit. p-112

modifica en 1981, atendiendo 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.

Lo esencial del nuevo Estatuto de funcionarios de 1983 preservó el sistema unificado y coherente de las garantías al que los funcionarios del Estado estaban habituados.

En las reformas propuestas después del triunfo del Partido Socialista, la función pública ocupó un papel fundamental lo cual llevó a la preparación de leyes.

La primera ley relativa a los derechos y obligaciones de los funcionarios, definiendo los principios comunes a todos los que desempeñan la función pública<sup>64</sup>.

La segunda y tercera ley están dedicadas a las disposiciones propias de la función pública del Estado y a la función pública territorial.

Con éstas leyes las funciones públicas fueron organizadas según el principio de paridad con las mismas estructuras, respetando siempre sus rasgos específicos. Estas leyes permitieron la homologación de textos heterogéneos, por un conjunto coherente de disposiciones sobre la materia.

Las principales características de la primera Ley están dadas en la definición de los funcionarios del Estado sobre la base de los principios de igualdad, independencia, ciudadanía y las nuevas estructuras de la función pública, fijando las condiciones de su participación en la organización del servicio público, reforzando las garantías de carrera y determinando las obligaciones que para esto se deriva del servicio.

Esta Ley tiene como objetivo fundamental establecer para todos los funcionarios un mismo conjunto de derechos y obligaciones.

---

<sup>64</sup> Haro Belchez Guillermo, Op. Cit. p-183.

En lo que respecta a la segunda Ley, Sus prioridades son precisar y concretar las disposiciones de carácter orgánico, reconsiderar las condiciones generales en que se desenvuelve la carrera de los funcionarios, facilitado la movilidad del personal y modernizar las disposiciones ya obsoletas o injustamente rigurosas, superadas por la misma evolución de la sociedad.

La tercera Ley se refiere a la función pública territorial aplicable a todas las administraciones, municipios, departamentos, de las regiones y de los organismos administrativos que les están adscritos.

## 2.2.2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA FRANCESA ACTUAL.

El servicio público francés es de los más centralizados y controlados que existen, arrastra la inflexibilidad que funcionó en el pasado, la función pública se considera remota y autoritaria, lo cual ha hecho que se intente corregir dicha disfunción.

A últimas fechas el servicio público francés ha estado sometido a problemas que plantean una reconsideración de la función pública, se enfrenta una pérdida de legitimidad, malestar profesional y necesidad de modernización.

La importancia y el papel de la alta administración francesa se deriva de la forma en la que la elite del gobierno establecieron un monopolio basado en la forma en que éstas fueron educadas y seleccionadas.

De lo anterior se ha derivado que la imagen de la burocracia se haya devaluado y que aparezca como un grupo privilegiado y que no se encuentre a la altura de las nuevas demandas de la sociedad.

En lo que respecta a la crisis profesional que sufre el servicio público y en particular el servidor, existe el sentir de que al formación de los servidores públicos

debe ser más específica, puesto que la selección se realiza mediante exámenes de carácter general.

Francia tiene una vinculación directa con la educación universitaria con posibilidad de acceder a cargos públicos, de esta manera, los concursos realizados por la Escuela Nacional de Administración son los medios más importantes para el reclutamiento ministerial con los recursos del Ministerio de Administración Pública<sup>65</sup>.

En Francia existen dos sistemas de organización de la función pública: las funciones públicas de carrera y las funciones públicas de empleo<sup>66</sup>, estas últimas son funciones públicas que se aplican en la administración de personal de las empresas privadas, en tanto que las primeras están inspiradas en la práctica militar.

De esta manera, existen tres tipos de servicio civil, el del gobierno central, el gobierno local y el del ministerio de salud, donde las características fundamentales están dadas en función de dos principios meritocráticos, los cuales atienden a los principios formulados con anterioridad por Max Weber: el servicio por concurso así como la igualdad de oportunidades. Sin embargo el gobierno dispone de cierta discrecionalidad para nombrar funcionarios, sobre todo a los superiores, a los cuales se les exige lealtad a quienes los nombraron, en algunos casos, se emplean personas por contratos de tres años, sin que permanezcan dentro del servicio.

El concurso consiste en presentar un examen. Para cada cuerpo (grupo de funcionarios con la misma función) hay una evaluación y dependiendo de la calificación que el solicitante obtenga se le asigna al ministerio que le corresponda.

Existen Ministerios que resultan más atractivos que otros por lo que tienen mayor demanda, por ello, según las calificaciones se asigna al Ministerio de mayor o menor prestigio.

---

<sup>65</sup> Moctezama E. Roemer A. Op. Cit. p-152

<sup>66</sup> Haro Belchez Guillermo. Op. Cit. p- 113

Al ingresar al servicio se comienza desde abajo en el escalafón del servicio público, el tener alguna experiencia o ciertos estudios académicos no significa que alguien pueda entrar a niveles más altos.

En cada cuerpo existe límite de edad después del cual no hay posibilidades de solicitar un puesto en el servicio.

Existe la excepción para el concurso por examen, los cuales son los egresados de la ya citada Escuela Nacional de Administración (ENA), sin embargo, para ingresar a esta escuela se requiere concursar también por medio de examen, pero después de recibirse no es necesario competir para entrar al servicio.

Una vez que se ingresa al servicio, el servidor tiene permanencia garantizada en el empleo de por vida, los servidores que no ingresaron por medio de la ENA pasan por un periodo de un año antes de tener el trabajo garantizado.

En resumen, el elemento de competencia a través del libre mercado (por llamarlo de alguna manera), en que los empleos más remunerados exigen mayor competitividad en la calificación requerida, genera incentivos en las dependencias, así como para los aspirantes a los puestos.

Por otro lado y no crítica del servicio público francés, el incentivo de tener un trabajo de por vida genera estímulos viciados que pueden inducir a la mediocridad en el servicio.

Las características del servicio público francés están encaminadas a asegurar la protección de los funcionarios frente a los cambios políticos, se les protege de posibles injusticias y les garantiza mejores perspectivas hasta llegar a la cima de la jerarquía. En cierta manera, la función pública es relativamente independiente del poder político.

Independientemente del centralismo que existe al interior de los Ministerios de la administración pública en Francia, el sistema de reclutamiento es de los más democráticos que existen, dado que asegura el igual acceso a los ciudadanos a los empleos públicos en función de sus méritos convirtiendo así a la administración en un instrumento profesional al servicio de las orientaciones escogidas por el poder político y el único legítimo par determinar esas orientaciones.

A manera de conclusión en lo referente al servicio público francés, podemos considerar que: existe igualdad de oportunidades en el ingreso y promoción del personal, se selecciona a los servidores públicos con base en el mérito por competencia abierta, existe una rendición de cuentas del desempeño de los servidores públicos a la ciudadanía, independencia profesional y un cierto grado de seguridad en el trabajo.

En suma, la base en la que descansa el servicio público es la noción de carrera, el individuo elige una profesión concreta y se compromete con una carrera de la función pública, la vida profesional del funcionario se organiza de acuerdo a reglas de naturaleza impersonal que pretenden garantizar la igualdad entre los empleados y protegerlos frente a las decisiones de poder político.

### **2.3. SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.**

La idea de establecer un comparativo entre México y Estados Unidos en materia de servicio civil resulta a todas luces obvia, puesto que la relación intrínseca entre éste país y el nuestro motiva a no dejarlo de lado y hacer una revisión de lo que se hace en cuestiones de administración pública en el vecino del norte.

La dependencia cada vez más grande en algunas áreas, principalmente económica entre estos dos países debido al Tratado de Libre Comercio en América del Norte, obliga a elevar los estándares en todos los ámbitos y la administración pública no es la excepción.

Las características del servicio público en Estados Unidos está basado en el mérito, que como en los casos anteriores sirven de base al actual gobierno para la implementación de un modelo de servicio civil que optimice mejor todos los recursos.

### 2.3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SERVICIO PÚBLICO EN ESTADOS UNIDOS.

A mediados de 1776, los Estados Unidos no era un país definido por las propuestas del antiguo régimen británico, teniendo algunas condicionantes de la administración colonial, como por ejemplo los nombramientos de los funcionarios se realizaban por conveniencias políticas, es decir, los cargos públicos eran una especie de favores dispensados al solicitante agradeciendo los favores prestados o como anticipo a futuras prestaciones de interés personal.

Es así como a partir de aquí que se tratara de combatir esos vicios y transformar las antiguas Colonias en estados autogobernados, este sistema llamado "Novus Ordo Sectorum" se reflejó en los artículos de la Confederación que fue, a la sazón, el primer marco constitucional estadounidense en donde se leía: "los Estados Unidos reunidos en Congreso tendrán la autoridad para nombrar los funcionarios que sean necesarios para la dirección de los asuntos generales"<sup>67</sup>.

En los albores del nuevo estado surgido tras la Constitución, la administración pública estuvo libre de corrupción, teniendo muy en alto el realismo y la moderación.

Los federalistas encabezados por Washington y Jefferson, se encontraron con una estructura administrativa sencilla formada por pocos departamentos, la administración de George Washington se caracterizó por una selección cuidadosa a los cargos públicos en donde los principales criterios eran la honestidad y la eficacia.

El presidente Adams sostuvo en forma general la política de su antecesor, solo que incluyó factores negativos como los prejuicios personales y la lealtad partidista, al

<sup>67</sup> Haro Belchez Guillermo, Op. Cit p- 113

final de su mandato, quedó mal parado al hacer "nombramientos de media noche" a favor de federalistas en el poder judicial.

El presidente Jefferson fundamenta su política de función pública en principios democráticos, estableciendo que los funcionarios eran fiduciarios del pueblo y no los representantes de un partido político.

Es durante la administración de Andrew Jackson que aparece un nuevo modelo en el cual se establece la rotación de cargos, naciendo el famoso "Spoil System" (Sistema de Botín).

En el año de 1828, surgió el tema de la igualdad, que se transformó en el principio de que el control del poder político debería estar en el pueblo y debía ser ejercido para el interés general, sin embargo, la clase política estuvo alejada del igualitarismo, creían en el gobierno de y para el pueblo, pero no del pueblo.

Éste nuevo igualitarismo significó que cada ciudadano era capaz de ejercer el puesto en la administración, así nace la frase "To the victors belong the spoils" (a los vencedores pertenece el botín)<sup>68</sup>, esta fue la expresión más usada para desplazar a los funcionarios del partido derrotado. Es así como se empezó a destituir funcionarios colocando al personal del presidente Jackson en los puestos más importantes de la administración, tomando en cuenta más que las capacidades las simpatías derivadas de las actividades al servicio del partido, introduciendo la noción de la explotación política de los cargos en la administración federal.

Para justificar al sistema de botín, el gobierno esgrime tres argumentos: los empleos públicos son tan sencillos que cualquiera podría ejercerlos, los mandatos largos contribuyen a que los funcionarios sean cada vez más sensibles a la voluntad popular, además que proveer los empleos para los políticos contribuye a instaurar partidos fuertes.

---

<sup>68</sup> De la Cruz Ferrer, La función pública superior en Estados Unidos, INAP, España, 1980, p-26

En la época de Jackson, la intervención del presidente se incrementa, pues aunque los Secretarios de los Departamentos tenían competencias propias, era el presidente el que actuaba como Jefe de la Dirección de Personal.

Algunos intentos para depurar el sistema de servicio público comprenden la instauración de exámenes de aptitud como método de selección de funcionarios, sin embargo, esto no impidió que el sistema de botín continuara constituyendo el método normal de selección y otorgamiento de cargos.

Durante el periodo comprendido entre 1829 y 1861, fue un tiempo de corrupción, donde imperaba la explotación en materia de personal, lo que condujo a una pérdida de eficacia y prestigio, acceso de personal sin experiencia, que se tradujo en ineficiencia y en funcionarios que caían bajo el dominio de la maquinaria del partido oficial.

Sin embargo, no todo fue malo en este periodo, aquí podemos rescatar que se tendió a una mayor democratización de la función pública, favoreciendo la igualdad, aunque ensombrecida por las discriminaciones a la filiación partidista, el sistema funcionó como eficaz mecanismo de reclutamiento y por último, el sistema de botín contribuyó a la formación de los partidos de masas.

Al subir Lincoln a la presidencia, en los inicios de la Guerra de Secesión, el sistema de botín perduró, ya que para lograr un mayor apoyo en el norte para el desarrollo de la guerra, Lincoln se vio forzado a efectuar numerosos nombramientos basados en razones de consideraciones políticas, aunque desde el punto de vista personal no estuviera convencido de éste sistema.

La reforma del sistema surge ante la inviabilidad de la permanencia del sistema de botín. Es así como la administración pasó de los aristócratas a los políticos profesionales, haciendo la reforma como un medio necesario para el surgimiento de una nueva clase política preocupada por el interés general.

De esta manera surge el Merit System (Sistema de Mérito) el cual pretendía cambiar la situación imperante en el sistema de botín, tratando de reformar las instituciones por los hombres, es decir, reformar las costumbres públicas para salvar las instituciones.

Es en 1883 cuando se decreta la Pendleton Act<sup>69</sup>, la cual estaba seriamente influido por el sistema británico, por lo que dicha acta tenía algunos rasgos que se adaptaron al sistema estadounidense.

Sin embargo, esta ley no estableció el marco de una función pública moderna, sino que su papel se redujo a neutralizar el sistema de botín.

Durante el periodo comprendido entre 1833 y 1932, se dio auge al sistema de mérito, es con el presidente Roosevelt (1901) que se asentaron los cimientos de la actual administración pública moderna, empeñándose por racionalizar el reclutamiento y la gestión de personal, creó también el comité de métodos que dio pauta para que pocos años después se constituyera la primera Comisión de la Reforma Administrativa que devino en la aprobación de La Foullete Act<sup>70</sup> en 1912 la cual determinó garantías para los funcionarios en materia de separación del cargo.

La evolución norteamericana en materia económica y bélica a escala mundial, imponen nuevos paradigmas a la administración pública que crecía en Agencias y Empleos, es así como con el presidente Roosevelt (1933-1945) se crea el "New Deal"<sup>71</sup>, que conforma varias Agencias que generan nuevos empleos en la administración pública, por lo que se revalora la importancia de los procesos de selección y administración de personal para garantizar que los más aptos sean contratados.

La atención se centraba en la cuestión de si era necesario mantener centralizada la autoridad que vigila y administra el servicio civil, o por el contrario, es

---

<sup>69</sup> Haro Belchez Guillermo, Op. Cit. p- 140

<sup>70</sup> Uvalle Berrones R. Op. Cit. p-140

<sup>71</sup> Op. Cit. p- 130

mejor conceder autonomía y libertad de acción como un órgano descentralizado del gobierno con status de Agencia, Roosevelt se decide por esto último.

En 1949, se crea la Comisión sobre la Rama Ejecutiva del gobierno, mejor conocida como la Comisión Hoover, la cual daba un diagnóstico en el cual se debería tomar en cuenta la especialización de la función y la necesidad de revisar el funcionamiento de una administración de grandes dimensiones.

La Comisión Hoover encontró que existía una sobre regulación y sobre protección de los empleados en el sistema de mérito.

Durante la administración Carter, se hacen importantes reformas al sistema de méritos, se impulsa el Acta de Reforma al Servicio Civil<sup>72</sup> cuyo principal objetivo era flexibilizar el servicio civil y permitir el control discrecional del Ejecutivo y de los Directores de Agencias designados por éste sobre la burocracia de carrera, también se creó un cuerpo de elite de altos funcionarios, el Senior Executive Service (SES) que comprendía alrededor de 8000 gerentes, directores y altos funcionarios contratados bajo condiciones especiales de antigüedad, capacidad y experiencia.

El Acta de Reforma al Servicio Civil cambia la estructura organizacional al sistema de méritos al desaparecer la Comisión, siendo reemplazada por la Oficina de Administración de Personal.

La administración Reagan redujo drásticamente el personal en el servicio público, haciéndose énfasis sobre el sistema de méritos, centrándose en la calidad de la administración, como hacerla más eficiente y menos costosa.

En 1989 surge la Comisión Volcker<sup>73</sup> que se encargó de revisar el estado en que se encontraba el servicio público federal, se encontró con la sobre regulación del sistema y una excesiva centralización, haciendo recomendaciones relativas al

---

<sup>72</sup> Haro Belchez Guillermo. Op. Cit. p- 129

<sup>73</sup> Uvalle Berrones R. Op. Cit. p- 132

mejoramiento del sistema de pagos del sector público en áreas donde los sueldos no eran competitivos.

Durante la administración Clinton se hizo la propuesta de reinventar el gobierno a través de la relación entre el gobierno y los empleados.

La reingeniería buscó optimizar el tamaño de la administración reduciendo el número de empleados, para ello en 1994, se aprobó la Federal Workforce Restructuring Act, con la cual las Agencias gubernamentales podían "comprar" el retiro anticipado de empleados por medio de un bono de retiro<sup>74</sup>.

Por otro lado, la simplificación fue drástica, se anuló de un golpe el Manual Federal de Personal basado en el Código de Estados Unidos, la flexibilización dejaba al servicio civil con cierta autonomía para la discrecionalidad, la iniciativa y el riesgo.

### 2.3.2 ACTUAL SERVICIO CIVIL EN ESTADOS UNIDOS.

El desarrollo de la carrera administrativa está dada en función del sistema de méritos, el cual comprende varias fases, por principio, el reclutamiento tiene dos modalidades, el pasivo en el que las Agencias que tienen puestos vacantes abren convocatorias públicas con la descripción de puestos, los perfiles requeridos, publicándose anuncios con detalles específicos de proceso de reclutamiento.

Por otro lado, existe el reclutamiento activo, en el cual si las Agencias necesitan personal para puestos especializados o niveles de gerencia, buscan atraer a sus candidatos calificados de fuentes confiables, ejemplo de ello es que los reclutadores visitan las universidades ofreciendo a los estudiantes que están a punto de graduarse una vacante en la Agencia que los requiere.

---

<sup>74</sup> Op. Cit. p-136

Después de llenar las solicitudes correspondientes, a los aspirantes se les asigna fecha de presentación de examen con diferentes criterios que van desde los escritos hasta las pruebas de destreza aplicada al puesto.

Los resultados de los exámenes son enviados por correo a los solicitantes, con la posición que ocupa en la lista de candidatos elegibles, una vez que exista una vacante se les realiza una entrevista de trabajo, de los tres mejores candidatos se escoge a quien obtendrá el puesto.

Quien ingresa por primera vez al servicio civil a través de la competencia no es asignado a un puesto permanente, sino que tiene que acreditar un periodo provisional de entre siete semanas a seis meses, concluido este periodo al aspirante se le otorga una posición en el servicio civil.

Las clasificaciones del servicio están basadas en cinco grandes sistemas: clasificación para el Servicio Postal, El Servicio Exterior, Sistema de Sueldos Federal, la Clasificación Administrativa y ejecutiva, la clasificación general. Este sistema determina el nivel de pago al ingresar al servicio público y la escala progresiva dentro de un escalafón de pagos.

El sistema de retiro tiene tres componentes básicos, beneficios del seguro social que provee una pensión mensual, beneficios mensuales adicionales si tiene alguna incapacidad y, plan de beneficios básicos, una especie de sistema de ahorro para el retiro, en donde las aportaciones las hace en parte el gobierno y por otra el empleado.

En suma, las características fundamentales de la función pública norteamericana lo constituyen la sensibilidad a la voluntad popular y su pragmatismo.

De hecho, la administración ocupa una posición distinta de las administraciones europeas, dado que la noción de funcionario de los Estados Unidos carece de idea de superioridad propia de estos regímenes.

Mientras que en Europa el estado de Derecho surge en contra de las monarquías absolutas, en los Estados Unidos nace como estado independiente siendo ya Estado de Derecho.

Los norteamericanos conciben al funcionario público más que como una autoridad, como un representante sometido al control de sus representados, así lo menciona Tocqueville: "En los Estados Unidos aquellos a quienes se encarga de dirigir los asuntos son a menudo inferiores en capacidad y en moralidad a los hombres que la aristocracia llevaría al poder, pero su interés se confunde e identifica con el de la mayoría de los ciudadanos"<sup>75</sup>.

El sistema de mérito cobra importancia sustancial en el servicio público norteamericano, de hecho, no existe ningún estado de la unión en el que no esté establecido el sistema de mérito como forma de acceso a la administración.

La evolución del sistema de mérito no siempre ha sido el deseable, aunque el sistema de botín ha casi desaparecido, algunas medidas adoptadas han derivado en resultados contraproducentes como la sobre regulación burocrática.

La revisión de las principales características de los modelos más representativos que en materia de servicio civil existen en los países pertenecientes a la OCDE, nos da la pauta para poder formar un criterio y hasta cierto punto tomar partido por alguna de ellas.

Creemos que el sistema con más bondades, que implican los mayores beneficios para hacer más eficiente el servicio público como tal, es el que se lleva a cabo en Inglaterra, donde el sistema es abierto, con alto espíritu de disciplina, contando con una mezcla entre el tradicionalismo y el pragmatismo, las cuales forman una amalgama casi perfecta para tener mayor grado de servicio.

---

<sup>75</sup> Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, F.C.E. México, 1980, p-219

Además que se respeta una división entre los políticos y servidores públicos, donde se deben al sistema y las instituciones y no a las personas con las que eventualmente tengan algún grado de prebendas o de cuotas de poder.

### 3.PROGRAMA DE INNOVACION GUBERNAMENTAL.

Los ejes fundamentales en los que se basa el sistema de servicio civil de carrera que se pretende instaurar en México, tiene sus cimientos, como se ha visto con anterioridad, en el modelo del Reino Unido, así como en los principales rasgos estructurales del régimen de Ernesto Zedillo, sin embargo, como se revisará más adelante, existen ciertas características propias del sistema burocrático mexicano que no se toman en cuenta para su instauración.

#### 3.1. MODELO ESTRATÉGICO PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL.

En el mes de julio del año 2002, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental presentó el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, donde se sientan las bases para establecer una reorganización en el Estado al interior de su aparato administrativo.

Para la Presidencia de la República la innovación gubernamental está definida como “un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas”<sup>76</sup>.

La filosofía de gobierno es la visión que la administración pública tiene para el año 2025 es aquella que la sociedad mexicana desea tener en este gobierno, esta visión señala las principales características del país que se quiere construir.

Se ha definido un periodo de 25 años como un lapso en el que este ideal pueda ser logrado<sup>77</sup>, lapso en el cual se logrará la meta que quiere instaurar este gobierno.

La misión del poder Ejecutivo Federal: la administración pública federal establece una misión que define lo que este gobierno se compromete a realizar para

---

<sup>76</sup> Presidencia de la República, Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, México, 2002, p-3

<sup>77</sup> Op. Cit. P-2

avanzar en el logro del México que se desea. La misión establece los objetivos por los que todos los miembros de la administración pública, se comprometen a trabajar con absoluta fuerza y dedicación.

Según este mismo documento, la misión del poder ejecutivo es conducir responsablemente de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y Humana, estableciendo una plena vigencia en el estado de derecho.

El desarrollo de las funciones de la presente administración, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>78</sup> se basa en tres postulados fundamentales: Humanidad, equidad, cambio, con cuatro criterios centrales, inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional.

Existen cinco normas básicas para la acción gubernamental: apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, en conjunto, estos principios guiarán los proyectos, los programas y las acciones de la administración pública federal.

En este sentido, habrá que subrayar que las características del desarrollo de las funciones, así como las normas básicas para la acción gubernamental son vertidas en un sentido solo enunciativo, es decir, no se menciona en el modelo de innovación gubernamental la manera en como se pondrían en marcha estos postulados, ni la forma en la que estarían inmersos en el contexto del documento, lo anterior es señalado, dado que este modelo sería la plataforma en la que se basaría en un momento dado La Ley de Servicio Profesional de Carrera.

Al interior del texto se van dando diferentes características que debe tener este gobierno para realizar un cambio radical en la administración pública federal, no se habla de un gobierno cuyo proceso de transformación se base en una mejora gradual y paulatina, sino uno capaz de generar cambios profundos que permitan recuperar el

---

<sup>78</sup> Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, México, 2001,p-25

tiempo perdido y brinden así la capacidad de respuesta suficiente para atender con prontitud las necesidades de la sociedad.

El gobierno que se necesita construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad.

Basándonos siempre en el Modelo de Innovación, se menciona que se necesita un gobierno diferente y 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.

Se requiere de un gobierno con un alto sentido de responsabilidad social, que sabe de la importancia de su trabajo y que se responsabiliza de su actuación y sus decisiones.

Se requiere de un gobierno estratégico y competitivo, que sea la vanguardia que fije democráticamente las prioridades sociales e invierta eficientemente sus recursos financieros, humanos, materiales y legales en el logro de la visión de un México competitivo y justo.

Se necesita un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes.

Así, y en ese mismo tenor se manejan otras características como: Gobierno ágil y flexible, capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápidamente, estratégico, orientado a administrar resultados; abierto y transparente, que se trabaje en tal forma que los ciudadanos sepan el por qué de las acciones y cuenten con acceso permanente a la información; global, que se inserte en un contexto mundial y que se entienda que no se puede evadir de cambios vertiginosos; digital, mediante el uso de la tecnología de la información se contribuya al reto de

forjar un gobierno que ofrezca mayores servicios y de mejor calidad; austero, que trabaje más con menos; confiable, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad, rediseñados en tal forma que evite y prevenga los actos de corrupción, basados en un estricto código de ética; de clase mundial, etc. donde se resaltan los valores que debe tener el nuevo gobierno que se erige como del cambio.

A través de la innovación, se buscará reemplazar los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores, que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo.

Transformar la orientación del gobierno, solo será posible si se es capaz de sumar todas las capacidades de los servidores públicos, por lo que se deben dejar atrás los esquemas jerárquicos basados en el control, que inhiben la creatividad y la innovación para dar paso a esquemas que faculten y fomenten la participación y el trabajo en equipo.

Los elementos clave para desarrollar este modelo están dados en función de girar al rededor de un propósito a todos los servidores públicos, los cuales usando estrategias para el cambio revisualizan la mejor capacidad para gobernar, así como un todo orientado a generar resultados que añadan valor a los gobiernos estatales y la sociedad mexicana, en donde se toma muy en cuenta el entorno del cual la Administración Pública Federal participa, le afecta y le impacta.

A partir del Modelo de Innovación Gubernamental, se señalan las características éticas que deben guardar los servidores públicos los cuales se han instaurado como un primer paso en países que han sido exitosos al implantarlo, conducido por este código, la ausencia de corrupción ha sido vista por los ciudadanos. Esto incluye a los cuadros con los que se gobierna, son necesarios para sucumbir a las tentaciones del poder.

El Código de Ética está integrado por:

**Bien común:** en el cual el servidor público asume un compromiso irrenunciable con el bien de la sociedad, el cual es patrimonio de todos los ciudadanos, privilegiar el bien común sobre el particular.

**Integridad:** se ceñirá la conducta pública y privada de tal modo que las acciones sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y verdad.

**Honradez:** nunca se usará el cargo público para ganancia personal, ni aceptar prestación o compensación de ninguna persona u organización que pueda llevar a actuar con falta de ética las responsabilidades y obligaciones.

**Imparcialidad:** actuar en forma imparcial, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.

**Justicia:** el servidor público ceñirá sus actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al estado de derecho.

**Transparencia:** se garantizará el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares, establecidos por la ley así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.

**Rendición de cuentas:** Se proveerá la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.

Entorno cultural y ecológico: se adoptará una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.

Generosidad: se actuará con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los menores (chiquillos menciona el documento), las personas de la tercera edad, las etnias y las personas con discapacidad.

Liderazgo: promover todos estos compromisos con mi ejemplo personal, abonado a los principios morales que son base y sustento de una mejor sociedad.

Todos estos valores son los principios a partir de los cuales se edificarán todos los proyectos, se buscará cambiar de una administración de recursos a una administración de valores y resultados.

Y como colofón: se necesita un gobierno que se fundamente en valores de orden superior y universales, compartidos por la mayoría de los servidores públicos.

Los principales ejes en los que se mueve la política de innovación y calidad, se basan en un esquema que se busca potenciar se ha denominado "Administración Cruzada"<sup>79</sup>, la cual se trata de una herramienta que servirá para lograr los resultados en escenarios de alta complejidad, de crisis, con recursos limitados, con fechas y tiempos fatales, altamente cambiantes y de alto riesgo.

Sus características más importantes son: conecta proyectos con procesos, suma recursos de todas partes, parte de una visión global y holística, requiere de un proceso de soportes robustos y confiables, potencia el trabajo en equipo, la conectividad y las sinergias dentro y fuera de la organización, todo proyecto tiene un líder y todo proceso un dueño, supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia, se basa en un esquema ganar – ganarse enfoca en resultados en tiempos claramente definidos, cientos de procesos están al servicio del proyecto, así como millones de insumos materiales y uso de capital intelectual, para lograr un éxito requiere de altos niveles

---

<sup>79</sup> Modelo de Innovación Gubernamental, Op. Cit. P-6

de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo y de una coordinación a prueba de balas<sup>80</sup>.

Para el gobierno de la República, la innovación debe tener como propósito superior el mejorar la capacidad de gobernar para atender las expectativas de la sociedad y recuperar con ello la confianza de las autoridades.

De esta manera, la forma en la que se pondrá en marcha todos los planteamientos anteriores, será a través de un enfoque estratégico, el cual se maneja con una visión y misión compartidas, demandas y prioridades sociales, definición de objetivos, políticas de relación re posicionamiento, definición de los clientes a servir y las necesidades específicas a satisfacer, contribución de un nuevo orden mundial, el propósito es una mega estrategia, una especie de administrador central de las estrategias para el cambio.

En el aparatado que se refiere a los servidores públicos, se menciona que el activo más valioso de la Administración pública debe ser su gente, si se desea que las cosas funcionen fuera de la administración central, también debemos conseguir que funcione dentro de la misma, el reto de forjar un gobierno innovador requiere que invirtamos fuertemente en ellos, en síntesis, de lo que se trata es de construir sitios de trabajo maravillosos.

En el plano particular del tema que nos atañe, el servicio civil de carrera, el modelo menciona que su principal meta debe ser crear los sistemas y las condiciones que permitan atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público, para lograr que se haga carrera dentro de la administración pública, busca profesionalizar la tarea de los servidores públicos para que los gobiernos entren y salgan de sus funciones con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando la neutralidad política de los servidores públicos.

---

<sup>80</sup> Op. Cit. p-8

Busca también ofrecer oportunidades de desarrollo y progreso a los servidores públicos por su servicio a la sociedad.

Debe también preverse el riesgo de que se convierta en un aparato rígido, burocrático, que sea un poder por sí mismo.

Desde su diseño deberá evitar los errores en que han incurrido gobiernos de otros países. En muchos casos se han convertido en un cuarto poder, en la principal restricción para la reinención e innovación de la función pública.

El énfasis está centrado en la integración de los mejores talentos a la función pública y no en el cumplimiento de normas y políticas controladoras de la innovación y la creatividad.

El proceso de innovación habrá de ser conducido por el propio presidente de la república junto con los titulares del gabinete ampliado.

Para facilitararlo se construirá una red de socios estratégicos en la que participen los Oficiales Mayores, los responsables de áreas de recursos humanos, innovación y calidad, las Unidades de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ahora llamada Secretaría de la Función Pública del servicio civil de carrera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los responsables de las áreas de informática y asuntos jurídicos entre otros.

La red de socios estratégicos para la innovación y la calidad no solo habrá de ser conformada con socios internos, sino que también estará integrada por socios externos, tales como: universidades, firmas de consultoría, colegios e instituciones académicas, empresas prestigiadas del sector privado, fundaciones nacionales e internacionales, etc.

Lo primordial para lograr un servicio civil de carrera, se basa en algunos elementos que son. Liderazgo de calidad nuevos paradigmas, movilización y

participación, facultación, clima motivador y creativo, desarrollo personal, seguridad e higiene y equilibrio familiar.

Las características anteriores están encaminadas a dar un mejor entorno en el cual debe desarrollarse una mejor convivencia entre los servidores públicos y su trabajo, de estas destaca el Liderazgo con calidad, en el cual se establecerá la selección de los líderes donde radicará la estructura fundamental para la innovación gubernamental, con esto quedarán atrás las prácticas de selección de personal basadas en el amiguismo, el reparto de cuotas electorales y el otorgamiento de posiciones a grupos de poder.

El liderazgo de calidad se basa en valores, en principios, este debe ser el principal modelador de la nueva cultura organizacional.

El documento en el cual se inscribe el Modelo de Innovación Gubernamental, intenta hacer un diagnóstico para tratar de cambiar la actual administración pública federal, poniendo principal énfasis en el multicitado Código de Ética, pretendiendo que este será la solución a todos los males que aquejan a la administración pública y en una visión poco clara de lo que es en realidad el sector central.

### **3.2.LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Después de las elecciones federales del año 2000, el Partido Acción Nacional asumió la presidencia de la república, a partir de ahí, se empezaron a realizar intentos para que todo lo que se prometió en campaña se hiciera realidad, sin embargo, las dificultades empezaron a ser evidentes, muestra de ello, fue que el gobierno no había presentado el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual de presentó casi al término del periodo legal que la Constitución establece en sus Artículos 25 y 26, la cual da un plazo de seis meses a partir de que el ejecutivo asuma la presidencia.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se menciona la modernización administrativa en forma por demás sucinta y efímera, de hecho, parece una copia del Plan Nacional de 1994-2000, el cual ya se ha visto en capítulos anteriores de este mismo trabajo, sin embargo, después de tomar en cuenta la importancia del servicio civil de carrera es como se realiza el Modelo de Innovación Gubernamental que ya hemos señalado, después de esto, en la Cámara de Diputados se presenta la iniciativa para implementar el servicio civil de carrera en México el 30 de abril de 2002.

Después del proceso legislativo, se aprobó la Ley de Servicio Profesional de Carrera el 10 de abril del 2003, la cual entrará en vigor en octubre del mismo año.

La Ley establece en las consideraciones iniciales que el objetivo se enfoca a sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente que dé cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía<sup>81</sup>.

Con la creación y operación de un sistema de servicio civil que se pondrá en marcha en el ámbito de la Administración Pública Federal, se pretende lograr que la actuación eficiente y eficaz del gobierno sea óptima para atender las diversas necesidades de la población en los bienes y servicios públicos.

El documento plantea también algunos antecedentes que se derivan del servicio público en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, así como los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988 y 1994-2000 y el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 de abril de 1934.

Esta Ley plantea que las aportaciones de los documentos anteriormente citados no han representado los resultados esperados, sin duda la ausencia de disposiciones legales han operado en detrimento de estos proyectos.

Algunos de los principales rubros en los que se hace énfasis en la Ley son el establecimiento de un sistema integral de actualización y formación del servidor

---

<sup>81</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 2003, p-1

público que propicie una carrera administrativa y el fomento a la vocación del servicio del personal, mediante una motivación adecuada para evaluar la agilidad en el funcionamiento de la administración pública y la eficacia en los servicios que proporciona.

Se ha considerado también en estos eventos como parte importante del servicio civil en la administración pública la garantía de una adecuada selección, el desarrollo profesional, además del desarrollo de un sistema de control de los servicios públicos, previendo aspectos de responsabilidad en el cargo, además de esquemas de prevención de la corrupción y del abuso del poder.

Se requiere de una Ley de Servicio Civil 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.

Este servicio profesional de carrera está orientado por la flexibilidad, la gradualidad y la descentralización, a fin de que se lleve a cabo un proceso que sea adecuado a las características y necesidades vinculadas con las funciones de cada dependencia gubernamental, que sea factible establecer plazos razonables, así como dotarles de facultades para tener una amplia participación, de acuerdo con quien tendrá las responsabilidades de la coordinación y funcionamiento general del sistema.

El principal fundamento en el que se basa la Ley, está inmersa en ofrecer la seguridad de una institución confiable y con alto desempeño, que permita a los gobiernos contar con un cuerpo técnico eficaz, capaz de transformar la filosofía política de los gobernantes, en políticas públicas que beneficien a los ciudadanos y permitan la continuidad del sistema democrático.

Lo anterior implica un sistema de personal de calidad que permita atraer, retener y motivar a los mejores profesionales de México en el servicio público, que de manera adicional traerá una serie de efectos positivos, tales como la eficiencia en la

administración pública, así como en la transparencia, en la administración, actualización y modernización del gobierno federal.

Esta Ley pretende establecer un sistema de naturaleza administrativa, operativo, moderno y eficiente para organizar y dirigir los recursos humanos del Estado, como el mejor instrumento de cambio para el avance de nuestro país, además de lograr elevar la productividad de los servidores públicos, así como la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de la administración pública.

La importancia de dicha Ley radica en que se cubre el vacío legal que impera en la actualidad para hacer más eficiente la administración pública y por ende hacerla más efectiva.

El contenido de la Ley gira en rededor de establecer las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del servicio profesional de carrera en las dependencias de la administración pública centralizada que incluyen tanto las Secretarías, Consejería Jurídica y departamentos administrativos, operando bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Lo anterior permitirá contar con los mejores elementos, quienes se desarrollarán dentro de la administración pública con base en sus capacidades, dejando de lado consideraciones de tipo subjetivo para la selección o permanencia en el servicio.

La garantía de una competencia por mérito con igualdad de oportunidades incidirá directamente en mejores capacidades y desempeño para el beneficio de la sociedad y con ello llegar al bien común que, finalmente es el objetivo último de la buena administración pública.

Por ello, aún cuando se establecen requisitos de ingreso al sistema, queda prohibido expresamente la discriminación a los aspirantes, en razón de su genero,

edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión estado civil etc.(Artículo 21 de la Ley de Servicio profesional de Carrera).

En el Artículo 34 de la citada Ley se observa que: en la estructura de cargos diseñada para ocuparse por servidores públicos de carrera, podrán existir por rigurosa excepción y en los casos que se justifique, cargos de libre designación. Será la Secretaría de la Función Pública, antes SECODAM, quien se encargará de emitir los criterios generales que sean necesarios para delimitar esta posibilidad.

En caso de que los servidores públicos de confianza ocupen puestos de carrera de manera inusual y por determinación expresa de la Secretaría, deberán cubrir el perfil del puesto, lo cual asegura que se cuente con las capacidades y habilidades que se requieren para el desempeño de su trabajo (Artículo 33).

El cuerpo normativo contiene capítulos sobre derechos y obligaciones de los servidores públicos, como la estabilidad y permanencia en el servicio, con su contraparte de servir con sus deberes y no incurrir en las causales que para la separación establecen. Esto es una garantía de seguridad para el trabajador que, aún cuando no implica una permanencia por sí, se acarrea la ventaja de que no podrá ser cesado de manera injustificada.

Entre las obligaciones que se establecen para los servidores públicos, enmarcados en el Artículo 11 fracciones I a XI, encontramos aportaciones hacia la transparencia y la honestidad tales como guardar reserva de los asuntos encomendados y excusarse de conocer aquellos que puedan implicar conflicto de intereses.

El principio de imparcialidad y competencia por mérito, deben asegurar un ingreso con base en la capacidad alejados de cuestiones subjetivas en el proceso de ingreso y selección. Por otro lado, en el Artículo 9, se expresa que el desempeño será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión u oficio que impida el cumplimiento de sus obligaciones.

La estructura de este sistema comprende siete subsistemas por medio de los cuales se organizan las actividades del servicio, los cuales están mencionados en el Artículo 13 fracciones I a VII.

El subsistema de planeación de recursos humanos proveerá la determinación de las necesidades de personal y el subsistema de ingreso, por su parte, regulará el reclutamiento y la selección.

Subsistema de ingreso, regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.

El subsistema de desarrollo profesional se encargará de los procedimientos para la determinación de los planes individuales de carrera, complementariamente, el de capacitación y certificación de capacidades establecerá los modelos de profesionalización.

El subsistema de evaluación del desempeño establecerá los mecanismos de medición del desempeño y la productividad.

Subsistema de capacitación y certificación de capacidades, establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permita adquirir los conocimientos básicos de la dependencia en la que labora, la especialización de actividades, aptitudes y actitudes necesarias para ocupar cargos de responsabilidad y las habilidades necesarias para certificar las capacidades adquiridas.

El de separación, atenderá los casos en que un servidor público deje de formar parte del sistema o suspendan sus derechos.

Finalmente, el subsistema de control y evaluación se abocará a la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del sistema.

Uno de los pilares del sistema será el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, padrón de información básica y técnica en materia de recursos humanos que contendrá datos sobre los miembros del servicio desde la perspectiva de cada subsistema (Sección Segunda Capítulos 15 a 20).

La información obtenida permitirá identificar candidatos dentro y fuera de la administración, en el caso de que aquellos que laboren con las autoridades o instituciones con los que se hayan suscrito convenios de intercambio.

En cuanto al ingreso, el proceso considera convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas de primer nivel de ingreso al subsistema. Como se menciona en los Artículos 23 a 25, las plazas que no sean de este nivel serán asignadas además, mediante procedimientos de selección llevados a cabo por los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia tomando en cuenta adicionalmente los requisitos generales y perfil del cargo, la trayectoria, experiencia y resultados de las evaluaciones en el caso de los servidores públicos de carrera.

Según este sistema, se considera benéfica la interacción de sus miembros con profesionales externos, por ello, se establece la posibilidad de suscribir convenios con autoridades e instituciones públicas y privadas, a partir de los cuales se promueva el intercambio de recursos humanos, en aras de la especialización y de ampliar las experiencias.

Una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección, los miembros del servicio podrán ocupar una plaza de mayor responsabilidad o jerarquía.

En el Artículo 39 fracciones I y II de la Ley, se contempla que la movilidad del servicio se hará de acuerdo al plan individual de carrera ya sea en forma vertical, con posiciones ascendentes o de manera horizontal, que constituye trayectorias laterales que resultan de interés para el servidor público, ya sea por la dependencia, la especialización o los temas que implican.

Esta movilidad también se contempla en el caso de la reubicación, misma que se dará en la medida de las posibilidades, así como la opción de intercambio hacia otra ciudad o dependencia, para lo cual es requisito que ambos cargos tengan el mismo perfil y nivel, esto implica que no será posible el intercambio hacia un cargo vacante o de nueva creación, partiendo de que estos deberán ser siempre concursados.

La capacitación y certificación de capacidades permitirá identificar la calidad del servidor público, cuya evaluación informará sobre su preparación, actualización y cada cinco años por lo menos revisará si la persona sigue siendo capaz de desempeñar el cargo que ocupa. Las evaluaciones serán indispensables para la permanencia y cargo.

El desempeño será seguido de cerca por el subsistema correspondiente, mismo que apoyado con la motivación del sistema de evaluación y compensación por el desempeño que permitirá el otorgamiento de estímulos y reconocimientos al trabajo creando un ánimo de progreso y de servicio a la comunidad.

Las causas de separación del servicio, constituyen una seguridad jurídica para el trabajador que al desempeñarse bajo las líneas que la misma ley señala, no tendrá ningún problema para seguir ocupando posiciones dentro del sistema y respaldar su permanencia.

Estas causas están inscritas en el Artículo 60, Entre ellas se señala la renuncia, defunción, ser sentenciado con pena privativa de la libertad y el incumplimiento de sus obligaciones de manera grave, en este último caso, la Secretaría deberá valorar estos hechos respetando la garantía de audiencia y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección determinará su procedencia.

También será causa de separación el ser sujeto de sanciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando en la misma se determine la separación o en el caso de sanciones administrativas

reincidentes lo cual no requerirá sujetarse a calificación o mayores requisitos para que proceda la baja del servidor público.

Respaldao con la formación, encontramos la obligación de aprobar hasta en dos oportunidades las evaluaciones de capacitación y hasta en tres ocasiones la evaluación del desempeño, lo cual constituye causal de separación de no ser favorable el resultado o deficiente de manera recurrente en el caso de la última mención.

Por otro lado, el servicio garantiza que estos servidores no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en esta u otras leyes aplicables (Artículo 63).

El perfeccionamiento del desempeño no solo está contemplado para los recursos humanos, también el servicio establece mecanismos para su propia evaluación que se desarrollarán por el subsistema de Control y Evaluación, todo esto para asegurar el correcto funcionamiento del sistema contemplando la corrección de sus actividades en caso necesario.

En cuanto a la estructura orgánica mencionada en los Artículos 67 a 69, se afirma que si bien el Servicio dependerá del Titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de las dependencias.

Se crea un Consejo Consultivo del Sistema (Artículo 70), con funciones de asesoría y recomendación y Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que operarán dentro de cada dependencia; los Comités participarán en la planeación, formulación de estrategias y análisis, además de ser pieza fundamental en los procesos de selección.

Finalmente, con motivo de que los procedimientos se lleven a cabo con apego al principio de legalidad, se contempla un único recurso, el de revocación, incluido en los

Artículos 77 y 78 que podrá utilizarse contra las resoluciones que recaigan en el proceso de selección.

También se establece qué autoridades y legislación serán aplicables a las controversias a resolver, existiendo dos vías legales posibles, la laboral y la administrativa. Esto respetando las normas constitucionales, legales y de jurisprudencia ya establecidas en la materia que nos indican que actos son de una u otra naturaleza.

De esta manera, siendo consecuentes con las disposiciones legales, se consideró necesario reformar el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la denominación de la Actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual pasará a ser la Secretaría de la Función Pública lo cual tiene razón de ser en función de otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno, ya que será la entidad que dirigirá el Servicio Profesional de Carrera.

Para complementar, se ajustan los artículo 31 y 37 de la Ley antes mencionada, para adecuar las nuevas facultades que tendrá la Secretaría para la operación de registro, el artículo 9 de la Ley de Planeación para establecer el Sistema de Evaluación y Compensación por el desempeño que dará la pauta a la entrega de reconocimientos y estímulos al personal destacado y los artículos 19, 33,34 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal en lo relativo a las previsiones presupuestales y de adecuación de la nueva denominación de la Secretaría.

A manera de resumen podemos establecer que es necesaria la expedición de un cuerpo normativo específico para regir el Servicio Profesional de Carrera. Esto como un aporte importante a los esfuerzos anteriores de lograr que los recursos humanos del gobierno, en este caso, la administración federal centralizada, se desempeñen con la calidad que la sociedad como la beneficiara de los servicios espera.

Esta medida significará un gran avance en cuanto a la situación personal de los servidores públicos, la posibilidad de pertenecer a un servicio de carrera será un incentivo para su profesionalización en aras de la permanencia y el logro de posiciones que se dará sin discriminación.

Se considera que una parte importante de la profesionalización del servicio público es la mayor seguridad jurídica de los empleados de confianza que en este proyecto encontrarán apoyo a las aspiraciones de superación del trabajador.

Es fundamental el reconocimiento que se prevé a las labores de los miembros del servicio. El impulso que implica la posibilidad de hacerse acreedores a incentivos como estímulos al servicio destacado será motivación para elevar sus metas.

### **3.3.PRINCIPALES RASGOS ESTRUCTURALES DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO.**

Las características sobre el Modelo de Innovación Gubernamental y la Ley de Servicio Profesional de Carrera que hemos mencionado con antelación, vienen a colación porque debemos tener una visión amplia de lo que se quiere alcanzar con dichos documentos, sin embargo, existen ciertas deficiencias y omisiones que no se toman en cuenta así como algunos rasgos característicos de la administración pública federal, los cuales están tan enraizados en la costumbre y los pagos de lealtades resulta difícil de erradicar per se, resulta algo irónico creer que con buenas intenciones y códigos de ética, más aplicables a países desarrollados que a nuestro país, se erradicarán las innumerables disfunciones que prevalecen hasta el momento.

De esta manera, revisemos algunos rasgos estructurales de la administración pública de una forma resumida.

Lo primero que salta a la vista de la organización de la función pública es que ésta se encuentra deficientemente ordenada, mal repartida y configurada de un modo

no uniforme. En general se puede observar los rasgos más notorios y comunes de la organización de la administración pública federal.

En primer lugar, la función pública mexicana presenta desde hace muchos años una grave falta de formalización de sus órganos de dirección y de gestión, tanto a nivel federal como estatal y municipal.

Si se quisiera identificar las causas de esta situación, podríamos alegar multitud de argumentos y razonamientos, valga citar algunos de ellos, tales como, la diversidad legislativa que regula las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores entre los que podemos encontrar la exclusión de los trabajadores de confianza del artículo 5°. De la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) a los miembros del Ejército y Armada<sup>82</sup>, así como la distinción de los trabajadores de confianza y trabajadores de base, estas dos causas describen con nitidez la enorme dificultad de instaurar en México los mecanismos unificados de dirección de la política del personal público.

No obstante, el volumen de nuestra burocracia y su indiscutible fuerza social, justifican que se implanten los cauces para verificar una política de personal que no admita los desajustes, desequilibrios y disfunciones que hoy la caracterizan, todo ello es preciso resolverlo, pensando sobre todo en la tarea que está llamada a desarrollar la función pública en los años venideros, es decir, desarrollar sus actividades de una manera más eficiente y con mayor rapidez.

Por otro lado, una organización fragmentada encuentra su expresión más clara en la inexistencia de un órgano que actúe sobre la función pública en su conjunto con criterios de unidad donde todas las dependencias del sector público participen con una especie de espíritu de cuerpo, uniformidad para funcionar con los mismos criterios para la solución de problemas, coherencia teniendo una relación directa entre las necesidades de la población y lo que se planea.

---

<sup>82</sup> Haro Belchex Guillermo, *La Función Pública en el proceso de modernización nacional*, IAPEM, México, 1991, p-20

Las incertidumbres del gobierno, que podemos entender como falta de voluntad y hasta cierto punto temor a la hora de crear o suprimir órganos específicos, son las mejores pruebas de que la función pública mexicana ha venido creciendo, por una parte, de un órgano del máximo nivel en la cumbre de la organización del Estado y por otra, de eficaces mecanismos de coordinación en los diferentes niveles de gobierno.

Como resultado de esta situación, ha surgido por un lado la absoluta descoordinación entre las diversas funciones públicas federal, estatal y municipal, lo que ha impedido planificar una política de personal uniforme y de otro lado, la ambigüedad y duplicidad ha imperado en el diseño de la organización de los órganos con competencia en la materia.

Los problemas y retos que plantea la función pública no son de gran interés y solo atraen la atención de algunos técnicos y expertos, sin embargo, se observa que frente a esta pasividad intelectual, los políticos en cambio se muestran interesados a la hora de rectificar organigramas, diagramas de flujo, etc. sin atender nunca a los propósitos de austeridad, que en otros casos resultan obstáculos insalvables para emprender programas de reforma.

Las excesivas facultades de nombramiento que posee nuestro sistema presidencial, inciden cada vez más en la excesiva politización de nuestra administración.

La distinción entre estar a disposición de la entidad como tal y tener que rendirle culto a la persona que lo empleó no existe, haciendo con esto una especie de comercio de lealtades entre jefes y subordinados, donde la administración pública queda como rehén de fines personales en vez de tener como fin un bien común.

En consecuencia, el grado de profesionalización de nuestra función pública es reducido, a diferencia de los países desarrollados, donde al funcionario público queda al margen de las decisiones políticas personales de los jefes inmediatos.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Haro Belchez Guillermo, Aportaciones para la reforma de la función pública en México, INAP, México, p-389

Nuestra función pública en la actualidad se caracteriza por estar diseñada más sobre la idea de mando, la lealtad, la obediencia y la imposición, que sobre la idea de la participación, la elaboración y la negociación, por tanto, resulta que cada Secretario de Estado o simplemente un alto funcionario al tomar posesión de su cargo se rodea de un determinado equipo de colaboradores y ayudantes, distanciándose progresivamente del resto del personal que parece quedar, hablando coloquialmente, "fuera de la jugada" en las actividades y objetivos a conseguir.

Nuestra función pública tal y como está configurada en la actualidad es escasamente participativa. Se muestra de un lado seccionado en bloques, federación, estados y municipios, políticos, funcionarios y empleados públicos, por otro lado, cerrada para la participación de los llamados trabajadores de confianza que no gozan de derechos sindicales y que por tanto no tienen representación en los órganos sindicales y que por tanto no tienen representación en los órganos responsables de la materia.

Otro aspecto que contribuye a esta escasa participación se da por el alejamiento que ya hemos señalado de los jefes, lo que ocasiona que el personal a sus órdenes no quiera más que asumir los compromisos indispensables, dada la ausencia de canales participativos donde pueda manifestar sus demandas y reivindicaciones.

En nuestro medio es fácil advertir el escaso número de funcionarios con que cuentan las entidades federativas y sus municipios en comparación con la entidad de funcionarios que prestan sus servicios en la administración pública centralizada.

En efecto, nuestro grado de centralización es muy alto, a diferencia de otros países que presentan una imagen inversa, un gobierno central pequeño y un número elevado de funcionarios a nivel intermedio y municipal, como es el caso de Francia y Estados Unidos.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Op. Cit. P-391

A esta descompensación, también contribuye el hecho de que un gran porcentaje de los trabajadores al servicio del Estado en la actualidad están mal empleados, si bien porque desempeñan puestos de trabajo que no corresponden con su especialidad, o bien porque prestan sus servicios en organismos de dudosa utilidad y pésimo funcionamiento.

Existen serios problemas de cultura institucional, desde el punto de vista de la falta de motivación del personal público, una crisis de credibilidad y la falta de expectativa de desarrollo, aunado a una percepción salarial muy baja, las cuales impiden un buen aprovechamiento de los recursos humanos para hacer más eficiente la administración pública.

Entre las principales causas de pérdida de credibilidad, se encuentran la ineficiencia, el desperdicio de recursos y el gasto innecesario de parte de los gobiernos.

La modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad. Sin embargo, este ha sido un concepto con varias aristas, lo mismo se utiliza para definir el ajuste de procedimientos administrativos y a su simplificación que a la reorientación del aparato estatal, es por ello que trataremos de hacer algunas precisiones en este sentido.

Se distingue, en un primer momento el requisito para la modernización: la eficiencia; así desde este punto de vista, la modernización administrativa es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo-producto<sup>85</sup>, entendida esa relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo constante obtener incrementos en el producto o a producto constante minimizar el insumo.

Es así como la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y mal

---

<sup>85</sup> Cabrera Mendoza Enrique, Del administrador al gerente público, México, INAP, 1995, p-19

capacitado, y a técnicas administrativas obsoletas. Es por lo anterior que se plantean como indispensables la racionalización de recursos y el cambio de procedimientos y técnicas administrativas modernas.

Las soluciones más comúnmente planteadas son, entre otras, el redimensionamiento del aparato, es decir, el achicamiento, la racionalización de los recursos humanos, materiales técnicos y financieros y nuevas estructuras administrativas.

En este sentido, las acciones modernizadoras derivadas se orientan a políticas de recortes o ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad, evitamiento de iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos, además, la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos, se considera el complemento ideal de soluciones a este nivel.

Las características anteriores manifiestan una especie de soluciones necesarias, más no suficientes. En este sentido, deberíamos preguntarnos si la necesidad de achicar el aparato administrativo incrementa la eficiencia, o en todo caso es solo una forma de evitar disfunciones, esto es, la búsqueda de pequeñas fallas en lugar de grandes errores, él reducirlo no analiza el porque de las insuficiencias, solo pretende sofocarlas. El tamaño estatal no tiene por sí mismo valor alguno sino en relación con una mayor capacidad de gestión ante la sociedad.

Por otra parte, no se analiza en ningún momento el efecto que tienen los ajustes presupuestales sobre el logro de los fines de una dependencia en particular, tampoco cual es el costo asociado a la interrupción de funciones y proyectos en curso.

Por último, la incorporación de nuevas técnicas es casi siempre irreflexiva y acrítica, se parte del supuesto de que la incorporación de tecnología administrativa que ha demostrado eficiencia en organizaciones privadas o en grandes corporaciones transnacionales deberá dar los mismos beneficios en las organizaciones públicas.

Diversos estudios<sup>86</sup> que resaltan la variable cultural en la dinámica de las organizaciones muestran claramente la dificultad de transponer técnicas y modelos de gestión de realidades sociológicas y culturales diferentes, esto es válido también para el intercambio de tecnología administrativa entre organizaciones públicas y privadas, universos en los cuales la cultura organizacional muestra rasgos específicos.

Es innegable que la administración pública adolece de problemas graves de ineficiencia, sin embargo, las soluciones enmarcadas exclusivamente en esta perspectiva no son integrales ni globalizan la crisis del aparato en toda su magnitud, es por ello fundamental añadir niveles de análisis de la modernización de la administración pública para evitar parcializar el problema.

La visión organizacional que condicionan el funcionamiento de la administración, es constantemente obstaculizadas al igual que las iniciativas estatales que son sistemáticamente reinterpretadas al ser procesadas por el aparato administrativo, el cual actúa con una lógica de coaliciones en organizaciones que buscan reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia.

La acción final, por tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en nada con la iniciativa estatal original. Este planteamiento surge del análisis de las organizaciones y el estudio de procesos de decisión en organizaciones rígidas.

En algunos casos, la vía de solución más socorrida, está dada por el logro del involucramiento afectivo de los individuos hacia la imagen de la organización, de tal manera que las decisiones tenderían a una desviación mínima de los fines de las entidades estatales.

Por otro lado, se plantea la irremediable tendencia en el marco de la organización a la búsqueda permanente de espacios de poder y conflictos permanentes,

---

<sup>86</sup>Cf. Op. Cit. P-20

los ajustes que se realicen ante esta situación solo lograrán reacomodos temporales en los que se derivan nuevos procesos de alteración de los objetivos originales.

Por otro lado, se tiene la tendencia a concebir a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos donde se funcionaría estrictamente en términos de una racionalidad legal<sup>87</sup>, como si el modelo ideal weberiano fuera efectivamente una realidad organizacional.

A partir de esta visión normativa se tiende a suponer que el mal organizacional está en las lagunas de reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etc. Se considera que la falla en el logro de los objetivos estatales está olvidada en los espacios de decisión, quedando solamente como letra reglamentaria y no ejecutoria.

Los diagnósticos superficiales de la ineficacia de la administración pública propone como solución un proceso de modernización que induzca cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables, la mayor parte de los procesos de reforma administrativa se ubican en esta concepción.

Aquí habría que preguntarse si la reglamentación de políticas y procedimientos son soluciones suficientes para erradicar viejos vicios y estrategias de poder enraizadas en la esencia misma del sistema político administrativo de nuestro país.

Desde nuestro muy particular punto de vista, los fracasos que con anterioridad se han planteado, corresponden a seguir suponiendo que las organizaciones y las actitudes cambian por decreto, esto lleva a repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional, por tanto, es necesario superar en este nivel de análisis la visión tradicional de la organización mecánica.

---

<sup>87</sup> Weber Max, *Economía y Sociedad*, F.C.E. México, 1977, p-185

No por lograr una identificación plena de los funcionarios a nivel medio y superior responsables de las actividades coordinadoras, con los fines estatales, se supera la crisis de interlocución entre el Estado y la sociedad.

Por otro lado, el objetivo de la modernización es, en esencia, el cambio de las formas de interlocución entre el Estado y la sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía, al respecto valdría mencionar, que se debe ser más flexible en relación a las necesidades del ciudadano y tomar en cuenta su opinión y valoraciones al interior de la administración pública.

Cabe mencionar que la denominación de la democracia no es en el sentido exclusivo la participación política vía elecciones, sino como lo plantea Tocqueville "en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil, el agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en la perspectiva estatal de la modernización"<sup>88</sup>.

Establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los tradicionales esquemas por demás ya agotados, es una tarea que requiere creatividad e innovación real sobre todo cuando es necesario recobrar la credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

El proyecto presentado por el ejecutivo (Modelo de Innovación Gubernamental), contiene tintes que van encauzados a ensalzar los valores morales y éticos de los servidores públicos, los cuales gradualmente deberán ir cambiando los vicios que existen al interior de la administración pública federal, tales como corrupción, falta de disposición para el trabajo, duplicidad de funciones, etc. Sin embargo, existen características propias del mexicano que no se han tomado en cuenta, la idiosincrasia de éste no es igual a la de otros países de los cuales se toma el modelo para aplicarlo a este país.

---

<sup>88</sup> Tocqueville Alexis, Op. Cit. P- 240

Hasta el momento, no hemos encontrado algunos rasgos de esta índole que se hayan tomado como un diagnóstico fidedigno al elaborar tanto el Modelo de innovación Gubernamental, como la propia Ley de Servicio Profesional de Carrera como lo vimos en el capítulo 3 de este trabajo.

En este sentido, un código de ética por sí mismo no resuelve el inmenso problema que enfrenta la administración pública, para ello, es necesario satisfacer las necesidades primordiales de los trabajadores, es decir, alimentación, vestido, seguridad, mejores salarios cambio de actitudes etc.

Al separar del puesto a un servidor público, ¿cuál sería ahora su modo de vida?, ¿Cómo podríamos dejar desempleado a una persona si el mercado laboral privado no esta en estos momentos con la capacidad para absorber la oferta laboral que podría derivarse de los despidos en la administración pública?

Pero, dejemos estas preguntas tal vez sin respuesta inmediata para regresar a un punto que nos parece sumamente importante: la figura del burócrata al interior de la administración pública mexicana.

No se trata de elaborar un juicio psicológico de la forma de ser de los trabajadores en el sector público, puesto que no es nuestro ámbito de estudio ni mucho menos tenemos las herramientas para ello, solo mencionaremos algunos rasgos que ha vivido quien esto escribe a través de algunos años dentro de la administración pública.

Para ello, habrá que tomar en cuenta un estudio previo que se realizó en el año de 1975<sup>89</sup>, el cual define de una manera simple y puntual las principales carencias del sector público, entre las que destacan el despotismo, en el cual los subordinados se encuentran en la posición de necesitar buscar el favor del superior, de quien depende su presente y su futuro, no solo a través del aspecto laboral, sino más importante en el de las relaciones personales y sociales, donde el "barberismo" (si se permite el término) se convierte en norma.

---

<sup>89</sup> Saldaña Harlow Adalberto, Observaciones sobre prácticas administrativas en México, IAPEM, Estado de México, 1975, pp.53-71

La centralización es otro rasgo característico, en el cual la desconfianza del funcionario hacia el subalterno es generalizada en torno a su capacidad y a veces en torno a su lealtad, a pesar de que por lo regular fueron escogidos en función de esta última. Se menosprecia el resto de la organización, viéndosela como a un rival que diluye la posición del funcionario, en estas circunstancias, la delegación de funciones es letra muerta en la administración. Esto desarrolla en México una actitud profunda de comparaciones personales y consecuentes envidias y celos que a última instancia vienen a regir las acciones a manera de común denominador. Por ello, podemos afirmar que la envidia es el más cercano consejero del funcionario público mexicano y no el interés colectivo.

El burocratismo está dado en función de un pobre factor personal dado que al servidor público no se le toma en cuenta para realizar actividades de planeación y organización sino meramente operativas, en el contexto de desorganización y desinterés, favorece el establecimiento de ineficientes procedimientos y sistemas de administración que dificultan el desahogo de los asuntos públicos.

La carga de trabajo al interior de la administración pública que crean labores innecesarias en desacuerdo con los procedimientos internos que utilizan y los engorrosos trámites al público, reduciendo aún más su limitada capacidad de atención y resolución de asuntos.

En este país, México, el burocratismo promueve la inmoralidad administrativa, porque al particular se le facilita sacar adelante sus asuntos rápidamente y sin tantas complicaciones, pagando por el servicio.

Lo anterior es característico de los niveles inferiores en la mayoría de las oficinas que si bien no pueden tener la autoridad para decidir, si pueden retrasarlo de muchas formas, las ayudas que de esta forma llegan a los empleados son explicables dado su baja remuneración.

Tomaremos el ejemplo de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública para mostrar que cualquier modelo, por eficaz que parezca, siempre tiene algún defecto, el cual puede tener la manera de evadirse.

La Carrera Magisterial se creó en 1992 dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.<sup>90</sup>

Carrera Magisterial es un sistema escalafonario de promoción horizontal, para el personal docente de los subsistemas de educación básica, con reglas y modalidades propias, que cual debería responder a la demanda de los maestros y de su organización sindical de contar con un mecanismo que permita la movilidad dentro de su propia categoría, manteniendo vigente el escalafón actual y sin afectar ningún derecho laboral del trabajador.

En principio, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica menciona que la carrera magisterial propone dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente del país, esto es: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro.

De esta forma se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente, su propósito consiste en que los maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a cursos de actualización, su desempeño profesional y su antigüedad en el servicio en los niveles de la propia carrera magisterial.

Así, el objetivo primordial de la Carrera Magisterial consiste en elevar la calidad de la educación nacional a través del reconocimiento y el impulso a la profesionalización del magisterio y del mejoramiento de las condiciones de vida, así como laborales de los docentes.

---

<sup>90</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Presidencia de la República, México, 1992.

Los objetivos particulares del programa<sup>91</sup> buscan reforzar el interés en la actuación profesional del magisterio, al ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente, reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de actualización, promoción del arraigo profesional y laboral de los docentes en el nivel educativo y cumplir con esquemas que promuevan una amplia participación del maestro en la escuela y en la comunidad, propiciando un mayor reconocimiento a la actividad docente.

Dentro de este programa pueden participar todos los docentes de educación básica que cuenten con los siguientes requisitos: tener nombramiento definitivo o en su caso contar con nombramiento provisional sin titular, cubrir los requisitos mínimos de antigüedad, cumplir con el grado académico establecido para cada tipo de modalidad educativa.

Cada nivel de carrera magisterial propone sus propios requisitos, de manera que se promueva la incorporación o el ascenso de los maestros más capaces y preparados, con mejor desempeño y que obtengan los mayores puntajes en el sistema de evaluación.

Las diferencias de remuneración se cubren mediante el pago de compensación que tiene las siguientes características: se modifica en proporción a los incrementos que se registren en las plazas asociadas, se toma en consideración para el pago de aguinaldo y prima vacacional, la compensación está sujeta a descuentos procedentes conforme a la Ley.

El procedimiento para la inscripción a carrera magisterial es el siguiente, el docente entrega al Órgano Escolar de Evaluación (OEE) los siguientes documentos: cédula de inscripción, acreditación de antigüedad, último grado de estudios y constancia de cursos de actualización, el OEE revisa e integra el expediente, el OEE entrega al Supervisor y éste a la oficina central de su nivel educativo, la oficina de

---

<sup>91</sup> Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, Secretaría de Educación Pública, México, pp-10-21

base de datos recibe las cédulas y elabora el censo de profesores participantes, una vez incorporados se promueve a niveles superiores, se realiza una serie de pruebas entre los cuales destacan los exámenes de conocimientos, frente a grupo, acreditación de factores extracurriculares etc.

Los factores de desempeño que se toman en cuenta son:

1) Antigüedad, el cual equivale a los años de servicio docente desempeñados en educación básica de los sistemas educativos federal, estatal o municipal.

2) El grado académico, es la acreditación documental de los grados académicos.

3) Preparación profesional, examen de conocimientos fundamentales para la práctica docente, dominio de la asignatura respectiva a las funciones que realice.

4) Acreditación de cursos de actualización, constancias de cursos que la autoridad autorice.

5) Desempeño profesional, suma de las acciones que cotidianamente realiza el maestro para interactuar con sus alumnos en el proceso educativo y lograr resultados significativos en términos de productos de aprendizaje.

La base fundamental de esta evaluación descansa en la participación honesta de los profesores que integran el OEE, quienes consideran, a su vez, el reporte del director de la escuela y la autoevaluación que el docente efectúa de su labor educativa.

Esta evaluación se realiza a través de los factores de planeación del proceso, enseñanza aprendizaje, desarrollo del proceso, participación en el funcionamiento de la escuela y participación en la interacción escuela comunidad.

Para formar parte de la carrera magisterial, la evaluación se hace en tres etapas en un año. Una vez aceptado, no es posible perder la plaza, a menos de tratarse de una falta grave.

Para la promoción, es requisito haber estado por lo menos dos años en la categoría anterior en zonas marginadas y tres años en zonas no marginadas.

Según los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, los beneficios concretos son: garantizar la promoción horizontal, no modifica el escalafón actual, el estímulo que otorga es económico, reconoce la eficiencia del maestro y es flexible en torno a la cantidad de horas impartidas por un maestro.

Después de realizar un somero resumen de lo que es y como funciona carrera magisterial, veamos ahora como los docentes pueden infringir algunas reglas para poder ingresar y ascender en este programa, sin contar necesariamente con los requisitos antes descritos.

Al conformarse el OEE, la evaluación se hace en un órgano colegiado, donde se evalúa a los docentes en donde el director del plantel algunas veces toma en cuenta más a algunas consideraciones de índole personal para beneficiar a algunos docentes sobre otros.

Cuando se elabora la autoevaluación, resulta obvio que ningún maestro se califica en forma negativa, puesto que esto influye directamente en su calificación final.

Por otro lado, los cursos con los que se acredita los cursos de acreditación, pueden ser fáciles de acreditar sin cursarlos, es decir, se pueden realizar componendas y mercantilizarlos para solo recibir el certificado sin necesariamente asistir a cursarlo; en algunos casos, los cursos con mayor puntaje siempre están saturados, sin embargo, siempre existirá la posibilidad de acceder a ellos con una módica cantidad.

Pero lo que resulta más alarmante, es que al acercarse la fecha para la presentación del examen, los maestros tienen la posibilidad de conseguir la clave de éste, el cual se vende en no poco dinero, cuando se supone que el examen está resguardado por personal autorizado para este fin.

Existen algunas otros ejemplos de las disfunciones en las que cayó el programa de Carrera Magisterial, como el hecho de que existen maestros con funciones administrativas ubicados en áreas centrales cobrando carrera magisterial, contraviniendo los Lineamientos de Carrera Magisterial los cuales son muy claros al manifestar que para acceder a carrera magisterial solo podrán hacerlo los docentes frente a grupo y en actividades directivas en planteles escolares<sup>92</sup>.

Atendiendo al ejemplo anterior, podemos afirmar que para que un programa encaminado a satisfacer las necesidades de un servicio civil de carrera efectivo, debemos tomar en cuenta las características inherentes al servicio público mexicano, el cual tiene sus propias implicaciones, es decir, habrá que realizarse un efectivo diagnóstico y elaborar candados para que no se caiga en los errores en los que han caído algunos programas que se han elaborado en primera instancia con un tinte riguroso pero poco efectivo.

---

<sup>92</sup> Lineamientos Generales de Carrera Magisterial, Secretaría de Educación Pública, México, 2000, p-25.

#### 4. PROPUESTA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LAS DIRECCIONES OPERATIVAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Ningún trabajo de investigación que se precie de serlo, que no trate de dar alguna alternativa para resolver las deficiencias que se encuentren en el mismo, no sirve de mucho, por el contrario se queda simplemente en la descripción de los hechos.

Es por ello, que aquí trataremos de elaborar una pequeña propuesta para intentar resolver, en alguna medida, los problemas que implica dentro de la administración pública federal el hecho de que no exista un verdadero servicio profesional de carrera, que ayude a ser más eficaz y eficiente la administración pública en nuestro país.

El modelo que se presentará está basado en la experiencia de quien esto escribe en más de diez años de trabajar en el área administrativa de una Dirección Operativa de Educación Primaria en el Distrito Federal, tiempo en el cual se ha tenido la oportunidad de diferenciar algunos rasgos que impiden el buen funcionamiento de la administración en aspectos fundamentales como la educación.

Como ya se ha mencionado, trataremos de una manera simple pero concisa el ejemplo de las Direcciones Operativas de Educación Primaria en el Distrito Federal, en el ámbito administrativo por una parte y las repercusiones que tiene en la prestación del servicio educativo y la inferencia en la formación educativa de los menores en edad escolar por el otro.

Habrá que mencionar que los datos obtenidos para la elaboración de este apartado es, en gran medida, tomada de documentos no oficiales, así como entrevistas personales, puesto que las Direcciones Operativas no cuentan con memoria institucional para avalar la información.

#### 4.1. ANTECEDENTE HISTÓRICO DE LAS DIRECCIONES OPERATIVAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

El referente histórico más preciso de las Direcciones Operativas de Educación Primaria en el Distrito Federal lo encontramos en octubre de 1959 donde el entonces presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, expidió un acuerdo<sup>93</sup> mediante el cual se autorizó a la Secretaría de Educación Pública a dividir la antigua Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal en cuatro Direcciones Generales de igual categoría y la anterior Dirección General de los Estados y Territorios en dos Direcciones Generales: una para atender a las entidades regidas por el calendario tipo "A" (febrero – noviembre) y la otra para las entidades cuyos sistemas escolares observaban el calendario tipo "B" (septiembre – junio), esta medida resolvió el enorme crecimiento de las dependencias, que se dividieron para dar nacimiento a las nuevas, con mejor estructura y delimitación jurisdiccional, tratando de desconcentrar la creciente Secretaría de Educación Pública.

La división de las Direcciones Generales obedeció a cuestiones geográficas y administrativas dado que el Distrito Federal crecía a pasos agigantados, además que era parte fundamental del denominado Plan de Once Años<sup>94</sup>, con la finalidad de lograr la descentralización de la educación primaria a nivel federal, la cual la realizaba directamente la Secretaría de Educación Pública.

El Plan de Once Años fue elaborado por una comisión en el año de 1958, la cual realizó un diagnóstico en el que se manifestaba que en cincuenta años el país se había transformado, no se trataba solo del extraordinario crecimiento demográfico, particularmente en las dos últimas décadas, sino de la enorme población rural que atrajeron los centros urbanos como consecuencia del auge que iban cobrando las actividades industriales y de servicios.

<sup>93</sup> Cien años de educación en México, SEP, México, 1970, folleto num.13, p- 161.

<sup>94</sup> Acción Educativa en México, Secretaría de Educación Pública, México, 1960, pp. 27

En consecuencia, resolver el problema de la educación en México representaría, por una parte, facilitar la consecución de los anhelos legítimos de superación de cada persona y por la otra, asegurar el progreso y la autonomía nacionales<sup>95</sup>.

Se tenía, por parte de las autoridades educativas, un amplio panorama de que lo que sucedía en el Distrito Federal no era un fenómeno aislado, privativo de una zona, sino que la alta concentración demográfica y el vivo interés de los padres de familia en darles educación a sus hijos, hacía necesaria una reestructuración en esta materia.

En diciembre de 1958, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa para que se constituyera una comisión encargada de realizar las investigaciones necesarias y formular un plan cuyos objetivos serían la extensión y el mejoramiento de la educación primaria, de tal suerte que en un lapso determinado fuera posible satisfacer la demanda nacional en este renglón.

Aprobada la iniciativa, el 30 de diciembre de 1958, se expidió el decreto que creaba la Comisión presidida por el Secretario de Educación Pública, participando también, entre otros, los Secretarios de Hacienda, Gobernación, así como delegados del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y representantes de educación de los estados.<sup>96</sup>

Se realizaron diversos estudios con el propósito de determinar numéricamente la demanda no satisfecha y su probable incremento en el futuro.

El 19 de octubre de 1959, la Comisión entregó el documento final al entonces Secretario de Educación Jaime Torres Bodet y ocho días después, lo remitió al Presidente López Mateos, el plan llevaba como título Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Solana Fernando, *Historia de la educación pública en México*, SEP, México, 1981, p- 366

<sup>96</sup> Op. Cit. p-367

<sup>97</sup> *Acción Educativa en México*, Op. Cit. p-21

Se estimó que para su realización habría que erogar una suma de nueve mil millones de pesos según costos y salarios de 1959<sup>98</sup>, para evitar que el desembolso de una cantidad tan considerable desquiciara la economía nacional, se propuso escalar el gasto en once años (de donde derivó la denominación de Plan de Once Años, con la que fue más ampliamente conocido).

De esta manera, se construyeron aulas, se reformaron planes y programas de estudio, se imprimieron millones de libros de texto y se dictaron las medidas administrativas pertinentes, entre las que estaban la creación de las Direcciones Generales de Educación Primaria.

Las Direcciones Generales tenían a su cargo las actividades técnico – pedagógicas, así como la planeación organización dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales que requería para la prestación del servicio educativo, gozando de una cierta autonomía, dado que ejercían su propio presupuesto asignado directamente por la Secretaría de Educación Pública.

Es en el ciclo lectivo 1982-83, cuando por acuerdo presidencial se crearon las Direcciones Operativas de Educación Primaria. Su cambio de denominación obedeció por un lado, a la descentralización del sistema educativo y por otro a la reubicación geográfica por delegaciones para así optimizar más el servicio educativo.

#### **4.2 DIAGNÓSTICO DE LAS DIRECCIONES DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

Las Direcciones Operativas de Educación Primaria son cinco, divididas por delegaciones políticas en todo el Distrito Federal, su distribución es como sigue:

Dirección 1. Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo,

Dirección 2. Gustavo A. Madero,

Dirección 3. Álvaro Obregón, Benito Juárez, Magdalena Contreras, Cuajimalpa

---

<sup>98</sup> Op. Cit. p-23

Dirección 4 Coyoacán, Iztacalco, Venustiano Carranza

Dirección 5. Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan.

La distribución obedece a la densidad poblacional y distribución geográfica. Cabe mencionar que no existe un documento oficial (léase manual de Organización de Direcciones operativas) donde se especifique la mencionada distribución, sino que ésta se da en función de los usos y costumbres, la cual al paso de los años quedó como se ha mencionado.

Las Direcciones Operativas, a diferencia de sus predecesoras Direcciones Generales, solo realizan actividades de operación de servicios, es decir, no cuenta con recursos financieros propios, esta actividad la realiza la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal a través de la Coordinación Sectorial de Educación Primaria.

Es así como la Subsecretaría realiza la planeación, organización y control de las actividades técnico – pedagógicas y administrativas, las cuales se remiten hacia la Coordinación Sectorial, para de ahí bajar a las Direcciones Operativas y estas a su vez a las Jefaturas de Sector y Jefaturas de Zona, para finalmente llegar a las escuelas primarias (anexo 1).

Es por ello; que las Direcciones Operativas solo trabajan como una especie de gestores entre la Subsecretaría y los planteles escolares.

Las Direcciones Operativas están divididas en tres oficinas:

- 1) Oficina de Servicios Administrativos, la cual se encarga de la administración de recursos humanos, financieros y materiales, así como trámites administrativos para el personal.
- 2) Oficina de Proyectos Académicos, encargada de actividades técnico – pedagógicas, así como la administración de proyectos educativos que provee la Subsecretaría.

- 3) Oficina de Promoción y Servicios Educativos, encargada de certificaciones, Asociación de Padres de Familia, Cooperativas escolares, Escuelas particulares etc. (anexo 2).

Al frente de la institución se encuentra la figura de los Directores Operativos, los cuales están encargados de la toma de decisiones en las que inciden directamente al interior de la Dirección.

Todas las actividades que remite la Coordinación Sectorial las distribuye el Director a las diferentes oficinas que hemos descrito con anterioridad, además de la revisión, firma y remisión de documentación.

Existe para la ayuda en las actividades del Director, la Oficina de Secretaría Particular, la cual técnicamente no existe en el organigrama oficial, aunque por la carga de trabajo se hace necesaria su existencia, en ésta se desarrollan actividades de revisión de documentación y gestoría entre la Dirección y las oficinas, así como la gestoría entre los Jefes de Sector y jefes de Zona.

Hay algunas actividades en las que el Director Operativo no consulta para la toma de decisiones a las oficinas o mandos medios, sino que hace sus propias decisiones saltándose algunas veces el organigrama propio de la institución. Tal es el caso de los recursos humanos, en donde la presencia del Director hace más fácil o más difícil la ubicación de algún trabajador en el área operativa o en las mismas escuelas.

En orden jerárquico, después de la Dirección se encuentra la Oficina de Asuntos Jurídicos, donde se desarrollan las actividades de normatividad de todo el personal perteneciente a la Dirección, es ahí donde se elaboran las sanciones y llamados de atención conforme a derecho.

En esta Oficina existen varios rezagos, entre ellos destaca el papel que debería pertenecer a la Oficina de Servicios Administrativos, pero en la práctica no se lleva a cabo, puesto que el Director en la mayoría de las veces acuerda directamente con el

titular del área. Se maneja un doble discurso al manifestarse que por el lado administrativo depende de la Oficina antes descrita, pero por "necesidades del servicio" debe estar directamente bajo la supervisión del Director.

También se debe mencionar que, existe la Ventanilla Única, que debería depender directamente de la Oficina de Promoción y Servicios Escolares pero por decisión del Director Operativo se encuentra directamente a sus ordenes, cometiéndose una grave falta, dado que utiliza recursos que deberían estar asignados a la Oficina y no a la Dirección, no tomando en cuenta el organigrama.

El organigrama de la Dirección marca en línea de subordinadas al mismo nivel a las tres oficinas antes mencionadas, con la misma importancia y jerarquía entre sí.

De las Oficinas se desprenden las secciones y estas a su vez en mesas, para tratar de lograr una especie de descentralización al interior de la dependencia.

La Oficina de Servicios Administrativos está dividida en tres secciones: Recursos Humanos, Recursos Materiales y Recursos Financieros.

1. En Recursos Humanos existen las mesas de:

- a) Estructuras Educativas, donde se realiza el registro de los docentes, su ubicación y posibles cambios.
- b) Servicios al Personal, donde se elaboran los trámites que se requieran, tales como elaboración y resello de credenciales, constancias de trabajo, compatibilidades de empleo, hojas de servicio, etc.
- c) Oficialía de Partes, para la recepción y salida de documentación de la Dirección, Archivo, documentación de personal, historia laboral del trabajador.

- d) Kardex, estatus del trabajador en tarjetas personalizadas de cada uno de los recursos adscritos en la Dirección correspondiente; por último,
- e) Registro y Control, la cual es la encargada de reportar faltas y retardos de todo el personal tanto en Área Central como en escuelas.

2. La Sección de Recursos Materiales es la encargada de proporcionar los bienes muebles tanto de área central como de los planteles educativos, así como proveer de bienes de consumo a las diferentes Oficinas y escuelas.

a) La Mesa de Edificios es la encargada de revisar el buen estado de los bienes inmuebles asignados a la Dirección Operativa, así como la reegidización de los mismos en concordancia con la Delegaciones Políticas que correspondan.

b) La Mesa de Servicios revisa el aseo y buen funcionamiento de la Dirección en área central.

3. La Sección de Recursos Financieros está dividida en dos mesas: Pagaduría y Techo Financiero.

a) Pagaduría es la mesa donde se hace el pago al personal adscrito a la Dirección, tanto en área central como a los planteles, realiza la confrontación de nóminas, los arqueos contables y conciliación, para entregarlo a la oficina de Pagos de la Secretaría de Educación Pública.

c) La Mesa de Techo Financiero realiza la recabación de datos financieros del personal, altas, bajas, cambio de adscripción, etc. para la emisión de pagos, así como para la petición de recursos financieros a la Secretaría de Educación para el ejercicio fiscal del año.

La Oficina de Promoción y Servicios Educativos tiene dos Secciones: Servicios Educativos y Supervisión Escolar.

Servicios Educativos está dividida en cuatro mesas: Certificación, Concursos, Becas y excursiones.

1. Certificación revisa los datos de los alumnos inscritos en las escuelas de la jurisdicción de la Dirección para realizar la petición de boletas de calificaciones y certificados a la Secretaría y distribuirlos a los planteles. Existe también un archivo donde se tienen todos los datos de los egresados de las escuelas para realizar una copia del certificado de terminación de estudios, en este archivo existen datos desde el año de 1960 a la fecha.

2. La Mesa de Concursos es la encargada de difundir las convocatorias hacia los planteles escolares de los diferentes eventos que se realizan a lo largo del año, así como la organización y calificación de estos, entre los concursos podemos señalar están: Concurso del Himno Nacional Mexicano, Concurso "Benito Juárez", "Canción Tradicional Mexicana" Etc.

3. Becas, mesa donde se realiza el trámite y gestoría ante la Secretaría para el otorgamiento de becas a los alumnos de bajos recursos económicos, cabe mencionar que solo es receptora de la documentación que ingresa por parte de las escuelas, no emite ningún juicio, ni hace algún estudio ara el otorgamiento de este beneficio.

4. En Excursiones se autorizan dichas actividades en la misma Dirección para el caso de visitas en el propio Distrito Federal. Para excursiones fuera del D. F. las solicitudes se remiten a la Coordinación Sectorial de Educación Primaria para su Visto Bueno y en su caso, aprobación.

La Supervisión Escolar tiene a su cargo las Mesas de: Escuelas Particulares, Cooperativas Escolares, Estadística y Sociedad de Padres de Familia

a) Escuelas Particulares realiza la supervisión y evaluación a las escuelas en concesión (escuelas particulares), funcionamiento y la eficaz aplicación de los planes y

programas de estudio oficial, así como la certificación del personal que labora en esta modalidad.

b) La Mesa de Cooperativas Escolares es la encargada de la revisión de todas las actividades de las cooperativas, revisión de libros y autorización de proveedores entre otras.

5. Estadística, la cuantificación de los alumnos que existen en las escuelas, altas, bajas, cambio de plantel, así como el número de edificios escolares y de aulas de cada uno de ellos, mapas de arribo y su distribución por Sector y Zona.

6. Mesa de Asociación de Padres de Familia, donde se registran por medio de actas constitutivas las asociaciones que intervendrán por cada año lectivo junto con las autoridades educativas en algunas actividades educativas y extracurriculares para la mejor prestación del servicio educativo.

La Oficina de Proyectos Académicos tiene a su cargo la Mesa de Asistente a la Oficina y la Mesa de Supervisión a Proyectos.

1. La Asistencia a la Oficina es la que se encarga de auxiliar a cada uno de los titulares de los proyectos educativos, dado que estos requieren estar en trabajos de campo en los planteles escolares para que estos proyectos se lleven a cabo conforme a la norma establecida.

2. La Supervisión de Proyectos se dedica, junto con los titulares de proyectos a la organización, planeación y control de los planes y proyectos que se elaboran en la Secretaría, los cuales llegan a la Dirección por medio de la Coordinación Sectorial.

El principal problema que enfrentan las Direcciones Operativas radica en que las actividades administrativas son realizadas por profesores normalistas, los cuales no tienen la formación académica para realizar con eficacia las labores directivas y ejecutivas propias que requiere la prestación del servicio.

Por otro lado, el personal administrativo en su gran mayoría no tiene la capacidad para desarrollar adecuadamente su labor, debido a que el salario que perciben es muy bajo, falta de incentivos para la realización de su trabajo, así como la lucha al interior de la dependencia por quedar bien con los superiores aún a costa de sus compañeros de trabajo.

La Secretaría de Educación en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y la de Hacienda, han puesto en marcha algunos cursos, con la intención de capacitar al personal en áreas como atención al público y trabajo en grupos, con muy poca efectividad, puesto que el personal que asiste, regularmente no pone interés en dichos cursos, dado que los materiales no son los adecuados, así como la baja preparación de las personas que elaboran e imparten el curso.

Los cursos para el personal administrativo son de carácter obligatorio, no así para los docentes que casi siempre ostentan puestos directivos o jefaturas, puesto que se tiene la idea de que ellos no necesitan de estos cursos puesto que consideran que cuentan con una amplia experiencia y conocimiento sobre la administración y no admiten ningún tipo de crítica al trabajo que realizan.

Habrà que destacar que dentro de los trabajadores docentes existen personas que se han capacitado para el trabajo administrativo, pero son vistos como una especie de traidores al sistema y son relegados no dejándolos participar activamente en la organización de actividades.

Por otro lado, hay también trabajadores administrativos que tienen la suficiente capacidad y experiencia que puede muy bien ser aprovechada para mejorar la prestación del servicio, pero al no ser docente sus observaciones, sugerencias y propuestas no son consideradas, dando como resultado resignación, apatía y falta de compromiso por parte del trabajador.

Otro factor que habrá que tomarse en cuenta al revisar los diferentes errores que se cometen en las Direcciones Operativas, es la falta de un manual de operaciones

actualizado, dado que el que se utiliza cotidianamente es obsoleto, lo que implica una excesiva carga administrativa y la resolución de los trámites son tardados y sumamente burocráticos.

Demos un ejemplo de lo anterior. El trámite de certificados tiene el siguiente procedimiento: se pide al solicitante que llene una solicitud en la que registra sus datos personales, así como la fecha aproximada de terminación de estudios y el plantel en el que curso la primaria, el servidor público cita al solicitante tres días después, tiempo en el que se buscará en el archivo de la Oficina de Promoción y Servicios Escolares.

Si los datos son correctos, se le piden fotografías con ciertas características para la elaboración del certificado, citándolo para tres días después, para requisitar debidamente el documento, pero si no fueron exactos los datos, se repite el primer paso hasta que se encuentre en los registros los datos requeridos.

El documento tiene el siguiente trámite: se mecanografía con los datos pertinentes, lo revisa el Jefe de la Mesa de Certificación, lo remite a la secretaria del jefe de la Oficina de promoción y Servicios Escolares y esta a su vez al Jefe, si no existen correcciones se pasa a la Secretaría Particular de la Dirección, en donde se vuelve a revisar hasta en dos ocasiones por distintas personas, se entrega para firma del Director Operativo, sale de firma y se aplica el sello en la parte posterior del documento, se relaciona y se entrega a la jefatura de la Oficina, la cual entrega a su vez a la Mesa de certificación donde se le coloca otro sello cancelando la fotografía del documento para entregar al solicitante del servicio (anexo 3).

La simplificación del trámite estaría se puede realizar a través de una base de datos que hiciera más expedita la búsqueda del registro de los solicitantes del servicio, así como reducir el número de personas que intervienen en la revisión y la requisa de firmas y sellos del documento.

Lo anterior es solo un ejemplo de todo el proceso que se lleva a cabo en la obtención de un documento por demás importante, existen otros que versan en el mismo tenor, como los formatos para cobro de los maestros de primer ingreso, los cuales se tardan en generar el pago hasta tres meses, obedeciendo a la misma lógica de burocratismo descrita con anterioridad.

Existe, sin embargo, la Oficina de Proyectos Académicos, la cual maneja los planes y programas de estudio que, como se ha descrito con anterioridad, se dictan desde la Subsecretaría, en esta oficina los docentes son los mejor capacitados para dictar las bases y los parámetros que se habrán de tomar en cuenta para la eficaz aplicación de los mismos, es aquí donde si se justifica su permanencia, puesto que la mayoría proceden de planteles escolares donde se vive la problemática educacional día con día.

Las características de formación académica de los docentes no son las adecuadas para realizar labores administrativas, estas van en función de los principios organizacionales que su libre albedrío les dicta, tomando decisiones equivocadas en la mayoría de las veces que se necesitan con la rapidez y eficacia que el caso amerita, dejando, por ende, vacíos importantes que repercuten en la prestación del servicio.

Lo anterior puede resolverse remitiendo a los maestros a centros educativos, donde si están capacitados para desarrollar su profesión y por lo demás existen rezagos en los recursos humanos.

La capacitación del personal administrativo debe ir encaminado a tener una especialización dentro del área de su competencia, es decir, aprovechar toda su experiencia y potencial para desempeñar con más eficiencia sus labores.

Cada oficina deberá elaborar un manual de procedimientos administrativos en los que se determinen los tiempos del proceso que se elabore para que se atiendan esos lapsos.

#### 4.3. PROPUESTA PARA LA INSTAURACIÓN DE UN SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, EN LAS DIRECCIONES OPERATIVAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

La propuesta que aquí se expone, está basado en modelos que con anterioridad se han postulado por parte de Esteban Moctezuma Barragán y Ricardo Uvalle Berrones, adecuados de manera tal que infieran directamente en las necesidades de las Direcciones Operativas las cuales ya se han descrito.

La calificación profesional de los servidores públicos debe darse como una condición para el desarrollo de una nueva administración pública, para lograr dicha calificación profesional es necesario tener un servicio profesional de carrera que responda a las necesidades de especialización y desarrollo técnico de las Direcciones Operativas y al mismo tiempo al desarrollo de los individuos mediante un plan de vida profesional.

Para crear este servicio profesional de carrera, es necesario tener normas de carácter general a nivel de Direcciones Operativas que permitan el desarrollo de sistemas específicos de servicio profesional especializados por organismos, el cual responda a las necesidades técnicas de las Direcciones.

Para lograr el creciente nivel de excelencia en la administración pública, es necesario instrumentar un servicio profesional de carrera que brinde al personal la posibilidad de poder desarrollar en la institución una carrera profesional de largo plazo, donde el ascenso dentro de los organismos estén determinados por su experiencia, esfuerzos y logros alcanzados.

Este servicio deberá basarse en políticas claras en materia de reclutamiento, promoción y compensación del personal, así como de un adecuado sistema de capacitación.

Se necesita un entorno institucional que aliente y premie el constante desarrollo profesional, así podrán alcanzar las Direcciones, niveles de excelencia en el desempeño de sus funciones.

Para ello resulta fundamental que se impulse una política de recursos humanos orientada a promover el desarrollo integral del personal, de tal forma que éste se encuentre constantemente motivado para desempeñar sus labores con la mejor calidad posible.

Será también importante contar con políticas rigurosas de reclutamiento y selección que permitan atraer a las personas que reúnan los requisitos y características que se necesitan para el logro adecuado de sus propias funciones

Resulta de particular importancia definir las políticas de evaluación, compensación y promoción, con el objeto de que el personal vea premiado su esfuerzo con beneficios y retribuciones consistentes en los logros alcanzados.

Solo de esta manera, se podrá reclutar y retener a elementos capaces que le permitan alcanzar los objetivos a la institución.

Por otra parte, es imprescindible fomentar una cultura laboral orientada hacia el trabajo en equipo, así como una mayor integración entre las diferentes áreas que delimitan la Dirección Operativa.

Así, se destaca que la implantación de un servicio profesional de carrera responde a estas necesidades de ofrecer un desarrollo profesional atractivo que culmine con un retiro digno.

Se podría pensar que si ya existe un Servicio Profesional de Carrera por el gobierno federal, no tendría objeto establecer un mecanismo que infiera directamente en el caso que ahora nos atañe, sin embargo, las características propias de las Direcciones Operativas vistas con anterioridad, nos remiten a establecer un modelo

que ataque de manera sistemática estos rezagos y ayude a establecer mejoras para el servicio. De hecho, en la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera se manifiesta que cada dependencia podrá establecer su propio sistema sin menoscabo de las propia Ley.

De esta manera, a través de este sistema se podrán desarrollar y mantener cuadros profesionales en forma sistematizada y ordenada que permitan una renovación continua de los mismos.

Para lograr la profesionalización del personal que labora en las Direcciones operativas de Educación Primaria, se hace necesario llevar a cabo la reglamentación de normas desde el ingreso del trabajador hasta su separación del servicio público, buscando beneficios en forma bilateral, es decir, tanto para los supervisores y mandos medios tanto como para el personal de base.

A fin de poder acceder a una administración pública más eficaz, es necesario fortalecer de una manera significativa el desarrollo institucional, especialmente el de su personal.

Los niveles en los cuales se busca que opere esta propuesta son: a) Jefe de Área, b) Jefe de Sección y c) jefe de Mesa; no se incluye el rango de Director Operativo dado que éste se determina por libre designación, puesto que está inmerso el factor político que tiene en sí dicho puesto.

Para los niveles más bajos de la estructura estaría dado el modelo al ingreso de los trabajadores, la colectividad haría difícil la puesta en marcha para la aplicabilidad del modelo aquí propuesto.

Para ello es que proponemos la instrumentación de un servicio profesional de carrera que le permita a los individuos la posibilidad de desarrollar una carrera profesional, lograr estabilidad en el empleo, así como ascender dentro de la institución, únicamente en función del mérito y el esfuerzo realizado.

La administración del servicio profesional se llevará a cabo por un comité interno que será integrado por el presidente de la comisión y los distintos vicepresidentes y coordinadores generales de la misma, siendo este el mismo órgano máximo en las decisiones de su funcionamiento.

Sus funciones serán definir las normas, políticas y procedimientos, tanto en el diseño, como en la instrumentación, la dirección y toma de decisiones en su operación, para ello se deberán de implementar una serie de elementos que coadyuven a la implementación de un modelo acorde a las necesidades propias de las Direcciones operativas, entre las que se destacan las siguientes:

Las líneas de carrera, las cuales se definen como los caminos o campos de funciones especializadas, por las cuales el servidor público incursionará su carrera dentro del organismo, las que deberán ser establecidas por las vicepresidencias respectivas y presentadas a consideración del comité interno del servicio profesional de carrera.

Las líneas de carrera se componen por una cadena de puestos, que va desde un puesto inicial hasta un puesto tope.

La cadena de puestos es el número de puestos vinculados en una función especializada dentro de cada una de las líneas de carrera.

El puesto inicial es el nivel más bajo que interviene directamente en la función que da origen a la línea de carrera. El modelo inicia con el especialista técnico, o cargo homólogo.

El puesto tope es el de mayor jerarquía por alcanzar dentro de la línea de carrera, el modelo termina con el nivel de Director Operativo

En esta cadena, es necesario determinar los perfiles de puestos adecuados, a fin de que correspondan a las funciones de cada uno de estos niveles, estos perfiles deben

señalar las características, conocimientos y habilidades necesarias para poder cumplir con las funciones asignadas.

Los perfiles de puestos son el conjunto de conocimientos, aptitudes, experiencia y habilidades necesarias para ocupar los puestos. Dichos perfiles estarán definidos por cada líneas de carrera y puestos a consideración del Comité.

A fin de que el servicio profesional realmente cumpla su objetivo de atraer y retener a un personal altamente capacitado, es indispensable contar con un nivel de sueldos a cada uno de los puestos que integran la cadena de Servicio Civil, en este caso se solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que defina como nivel tope la remuneración del Director Operativo y de flexibilidad para los diferentes puestos inferiores que forman parte de la cadena de puestos.

Las compensaciones, incentivos y prestaciones son retribuciones adicionales al sueldo para estimular el desempeño de las labores y lograr la permanencia de personal altamente calificado, su definición correría a cargo del Comité Interno del Servicio Profesional de Carrera, a través de la propuesta que realicen las áreas administrativas involucradas. La filosofía deberá ser en el sentido de complementar el salario tabular, para competir dentro del mercado laboral respectivo.

La evaluación integral es el proceso a través del cual se otorgarán las promociones y ascensos, considerados para tal efecto los resultados obtenidos en tres parámetros de medición de la actuación en el trabajo: capacitación, productividad y desempeño laboral, la evaluación correrá a cargo de cada línea de carrera debiendo ser validada por el Subcomité Técnico de Evaluación.

El progreso del personal a lo largo de la institución, es decir, sus promociones y ascensos estarán en función de una evaluación integral donde se tomarán en cuenta el desempeño del trabajador, el nivel de capacitación adquirido, así como las necesidades propias de la Comisión.

El nuevo ingreso consiste en lograr una selección adecuada del personal para el organismo, se prevé el cumplimiento estricto de requisitos que para tal fin se señalaría en el perfil de puesto del primer nivel de cada línea de carrera, asimismo, se le aplicaría el examen de conocimientos que determine cada línea de carrera.

Como criterios de selección en principio se tienen establecidos los siguientes puntos:

- Considerar ventajas adicionales a lo solicitado en el perfil del puesto, ponderando de acuerdo a su importancia.
- Entrevistas con resultados altamente satisfactorios
- El resultado más alto de los exámenes técnicos y psicológicos aplicados.
- Desempeño en el trabajo de manera más altamente satisfactoria durante un periodo de tres meses.

La evaluación integral estará a cargo de un Subcomité Técnico de Evaluación que será precisamente el que defina las promociones y ascensos, así como el nivel de compensación. Dicho Subcomité estará integrado por un representante de cada vicepresidencia y coordinación general que forme parte de la línea de carrera que sesione con un nivel no inferior al de Director Operativo de planeación, quien será el secretario y estará presidido por el Secretario Técnico del Comité Interno.

Uno de los principios del Servicio Profesional de Carrera es propiciar la movilidad al interior de la Dirección de la que en su caso se trate, por lo que los ascensos de personal podrán darse a lo largo de toda la institución, y no únicamente dentro del área en que trabajen.

El Subcomité Técnico de Evaluación será el grupo colegiado responsable de analizar y autorizar ascensos, promociones y cambios de línea de carrera, así como

analizar propuestas al Comité Interno sobre políticas para un mejor desempeño de estos campos.

La evaluación del desempeño junto con la capacitación y productividad, serán los factores para determinar los ascensos y promociones dentro de la cadena de puestos respectiva, y será el Subcomité Técnico de Evaluación quien decida sobre el particular a propuesta de las líneas de carrera.

El Subcomité Técnico de Capacitación será el grupo colegiado de apoyo permanente al Comité Interno, responsable de formular políticas para el desarrollo del Programa Integral de Capacitación.

El Subcomité de Capacitación estará integrado por un representante de cada Coordinación General con nivel no inferior al de Director Operativo, así como por el Director General de Planeación, quien será el secretario y estará presidido por el Secretario Técnico del Comité Interno.

Un pleno desarrollo profesional no puede llevarse a cabo si no se cuenta con mecanismos que permitan el desarrollo permanente de conocimientos y capacidades, para ello es importante establecer un programa integral de capacitación que provea al personal de los conocimientos necesarios para llevar a cabo sus actividades eficazmente.

El objetivo del programa de capacitación deberá ser el de procurar un nivel homogéneo y consistente de conocimientos entre todos los niveles del organismo.

En el Servicio Profesional de Carrera se plantea un programa integral de capacitación, el cual está encaminado a responder a las necesidades de especialización de las líneas de carrera así como de cadena de puestos.

Un aspecto importante en este esquema de capacitación, es la certificación de conocimientos por parte del personal que actualmente conforma el organismo, al inicio

del servicio profesional para acreditar que se cubre el perfil del puesto de nivel jerárquico que está actualmente ocupando.

Los derechos y obligaciones constituyen mecanismos que permiten operar al sistema bajo un marco de legalidad y transparencia respecto a las relaciones de carácter social, contractual y exigencia moral que debe guardar el servidor público respecto al organismo y sistema.

Las sanciones se aplican sobre las irregularidades tipificadas en que puede incurrir el personal que participa en el servicio profesional, estableciéndose tres tipos de sanciones: Administrativas, pecuniarias y la separación del servicio.

Con el servicio profesional no se pretende hacer un sindicato de profesionales, por ello se tendrán que señalar con claridad los derechos y obligaciones de los integrantes del servicio, así como las sanciones que puedan derivar del incumplimiento de las mismas, ello dará estabilidad y credibilidad al sistema y evitará que permanezca quien no hizo los méritos para ello.

Otro modelo, factor importante, se refiere al retiro digno, el cual se plantea como un complemento de la jubilación y último factor fundamental para arraigar al personal.

El retiro digno es uno de los aspectos medulares del modelo, conjuntamente con las líneas de carrera y los exámenes de oposición, que consiste en un complemento a la pensión del personal, donde se proporcionan prestaciones adicionales a las previstas por la Ley del Instituto de Seguridad Social y de servicio para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de manera significativa.

Los sistemas de control de gestión informática, están encaminados a que el servicio civil cuente con un adecuado control de gestión administrativo que permita conocer de manera permanente y oportuna los avances de cada una de sus líneas de

carrera de manera global y por servidor público, para estar en condiciones de evaluar resultados del servicio profesional en su conjunto.

Con los elementos anteriormente descritos podemos, entonces, realizar un esquema general de lo que es nuestra propuesta de Servicio Profesional de Carrera en las Direcciones de Educación Primaria en el Distrito Federal (anexo 4).

## CONCLUSIONES

La misión principal del presente trabajo ha sido el tratar de resaltar algunos argumentos relevantes a favor de la profesionalización del servicio público en México, en un marco de mérito, igualdad de oportunidades, expectativas ciertas de desarrollo de los servidores públicos, evaluaciones imparciales para tener una certeza de estabilidad en el empleo, ascensos y retiro digno.

En este trabajo se realizaron comparaciones entre los regímenes presidenciales anteriores al actual, desde la década de los setentas, hasta el último periodo priista, donde de una u otra manera se trataron de poner en marcha planes y programas encaminados a establecer un Servicio Profesional de Carrera, entendido como la realización de las actividades administrativas del Estado de una manera eficaz, eficiente y pertinente.

Se puntualizaron también algunas características de países que han tenido éxito en la implantación de un servicio profesional tales como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, entre las que destacan el estudio previo de la situación que guardaba su aparato administrativo, así como sus posibles soluciones, desde sus primeros esfuerzos y estudios, hasta sus actuales programas, el hecho fundamental de revisarlos recae en la necesidad de tener un referente encaminado a la implantación de dichos modelos en la administración pública de México, así como la incesante argumentación del gobierno actual para basarse en ámbitos de corte internacional para su aplicación en nuestro país.

El Modelo de Innovación Gubernamental, caracterizado por una especie de catálogo de buenas intenciones con tintes de decálogo del servidor público como son: la ética, el bien común, integridad, imparcialidad, etc. encaminadas a cambiar de facto los rezagos y deficiencias de los servidores públicos al interior de las dependencias gubernamentales, no toma en cuenta los rasgos característicos que enmarcan a la administración pública, creyendo que con un decreto o una ley por sí sola cambiarán todos los rezagos.

Cabe mencionar, que el Proyecto de Innovación de la Presidencia de la República no hace mención sobre algún estudio que se haya realizado con antelación al propio documento, sino que tiene tintes de empresas privadas donde el principal fin es el de conseguir ganancias, no como en su contraparte público donde el fin es el bien común.

La propuesta aquí elaborada está dada en función de un sistema basado en otros estudios de profesionales en la materia, donde se marcan claramente los pasos para llevar a cabo con un relativo éxito la implantación de un Servicio Profesional de Carrera, esto adaptado a las necesidades de las Direcciones Operativas de Educación Primaria, donde se realiza un estudio previo de las características y deficiencias que existen en estas dependencias, desde las actuaciones de los docentes al realizar actividades administrativas, donde su propia iniciativa priva por encima de los pocos reglamentos y lineamientos que existen para el funcionamiento de las Direcciones, hasta la falta de espíritu de cuerpo para la realización óptima de las actividades administrativas

Tratamos de establecer un modelo donde se contemplen los rezagos propios de las oficinas en las Direcciones, falta de entusiasmo, una lucha de intereses al interior de la propia Dirección así como la falta de un sistema de capacitación acorde a cada oficina. Donde el personal tenga las mismas oportunidades de desarrollo en el trabajo, estableciendo puestos iniciales definidos, así como líneas de carrera para ascender en el puesto y derechos y obligaciones del trabajador en la dependencia, poniendo suficiente énfasis en el mérito y las mismas oportunidades para el trabajador, siguiendo en este tenor a los modelos antes estudiados y que han resultado exitosos.

Un sistema basado en el mérito, con reglas claras para ingresar en él, puede ayudar a consolidar un sistema democrático al proporcionar igualdad de oportunidades para todos.

La modernización de la administración pública no debe ser una meta por sí sola, sino un proceso integral, continuo y de largo plazo, para garantizar un mejor servicio a la sociedad, a la cual se debe y merece un mejor servicio.

A través del trabajo se ha reiterado que es indispensable contar con una administración moderna y eficiente para transitar de una subcultura administrativa de lealtad individual hacia un servicio profesional sustentado en el mérito, de la discontinuidad de políticas públicas, entendidas (parafraseando a Luis Aguilar) como la incorporación de la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos, en pocas palabras, políticas públicas no es sin más, política gubernamental; con decisiones que incorporen la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes. Hacia la conformación de políticas de Estado, de prácticas corruptas, ineficientes y clientelistas hacia administraciones eficientes y preocupadas por intereses colectivos, para transitar a lenguajes comunes y de cooperación.

La pregunta obvia que salta a la vista sería: ¿por qué si funcionaría el modelo aquí propuesto?, dado que los esfuerzos anteriores hechos por la Secretaría de Educación Pública no han funcionado (léase Carrera Magisterial) donde de inicio se llevan a cabo buenos resultados que después caen en corruptelas, que hace pensar que aquí no ocurrirá de esa manera.

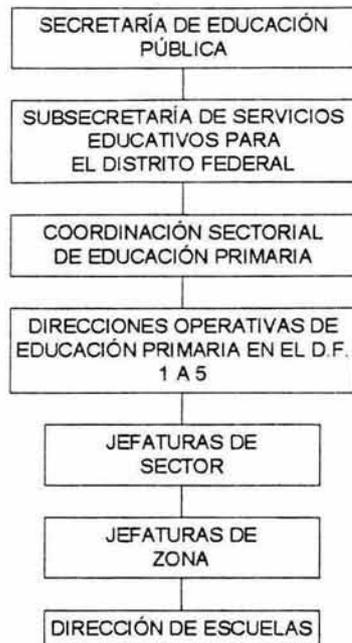
Todos los modelos son perfectibles y este no es la excepción, sin embargo se mantienen diversos candados que dificultarían un poco más la contaminación del sistema, existen diversos subcomités y líneas los cuales podrían ser obstáculos para corromper la propuesta.

Los resultados se logran con un sistema profesional de servidores públicos, dispuestos a ser de utilidad, orgullosos de ser parte de una administración pública que sirve a la sociedad en su conjunto, en fin, que ofrezca resultados para con ello alcanzar el objetivo último de la administración pública: el bien común de la sociedad en su

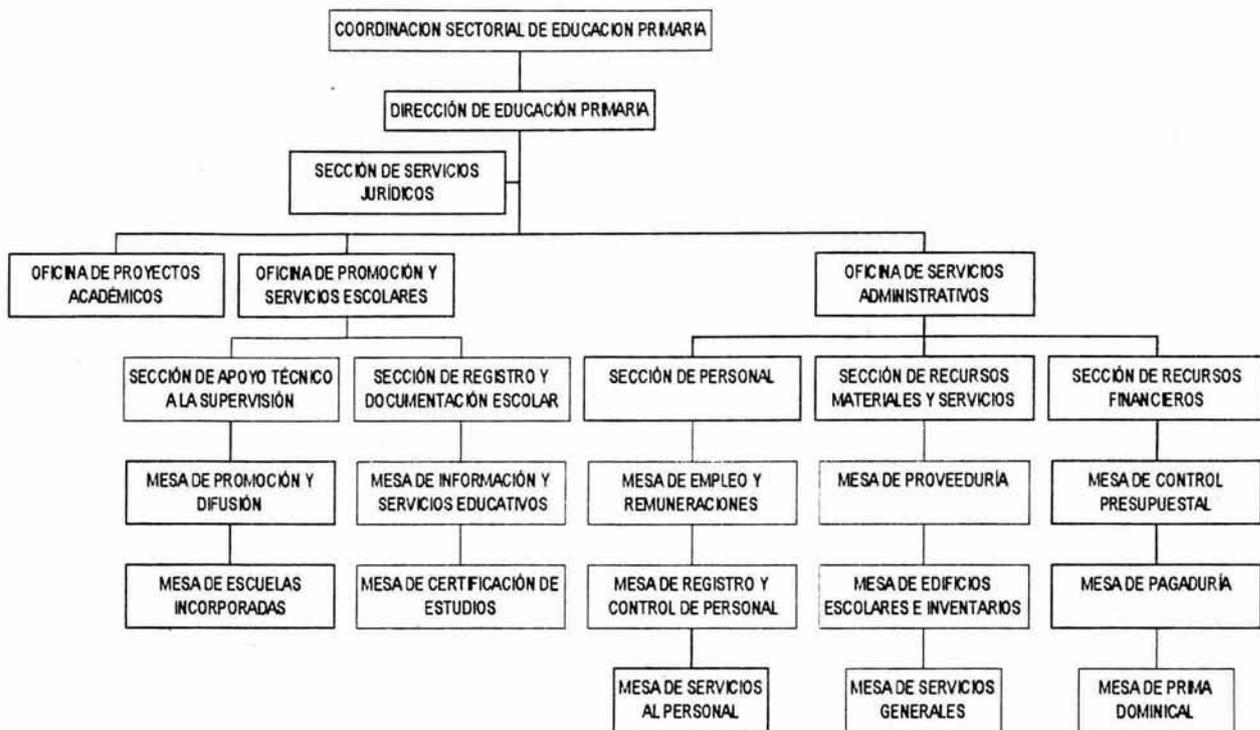
conjunto, como parte fundamental para alcanzar el desarrollo en todos los ámbitos que es, en suma lo que necesita este país México.

## ANEXOS

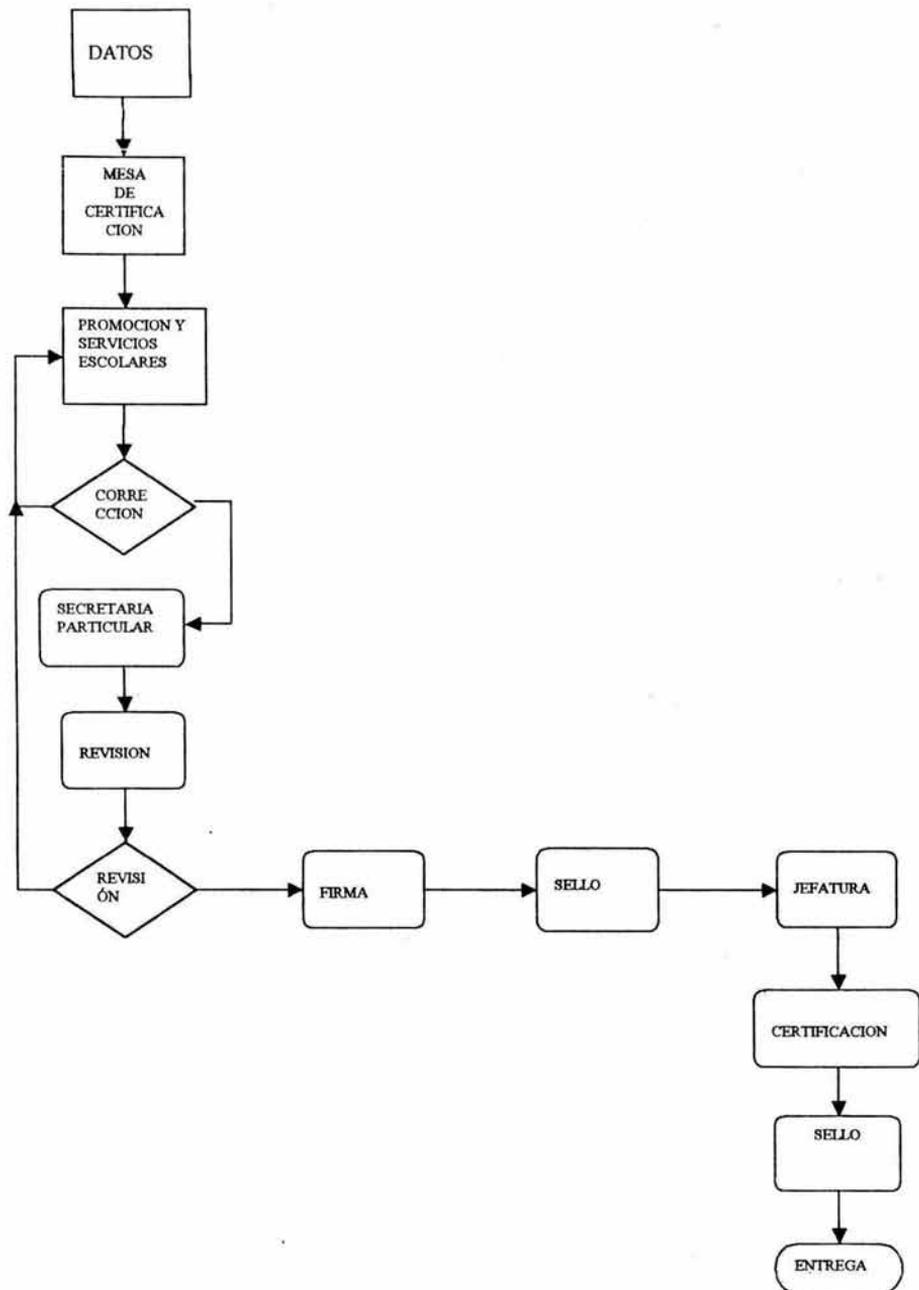
## ANEXO 1 ORGANIGRAMA SUBSECRETARÍA DE SERVICIOS EDUCATIVOS PARA EL DISTRITO FEDERAL



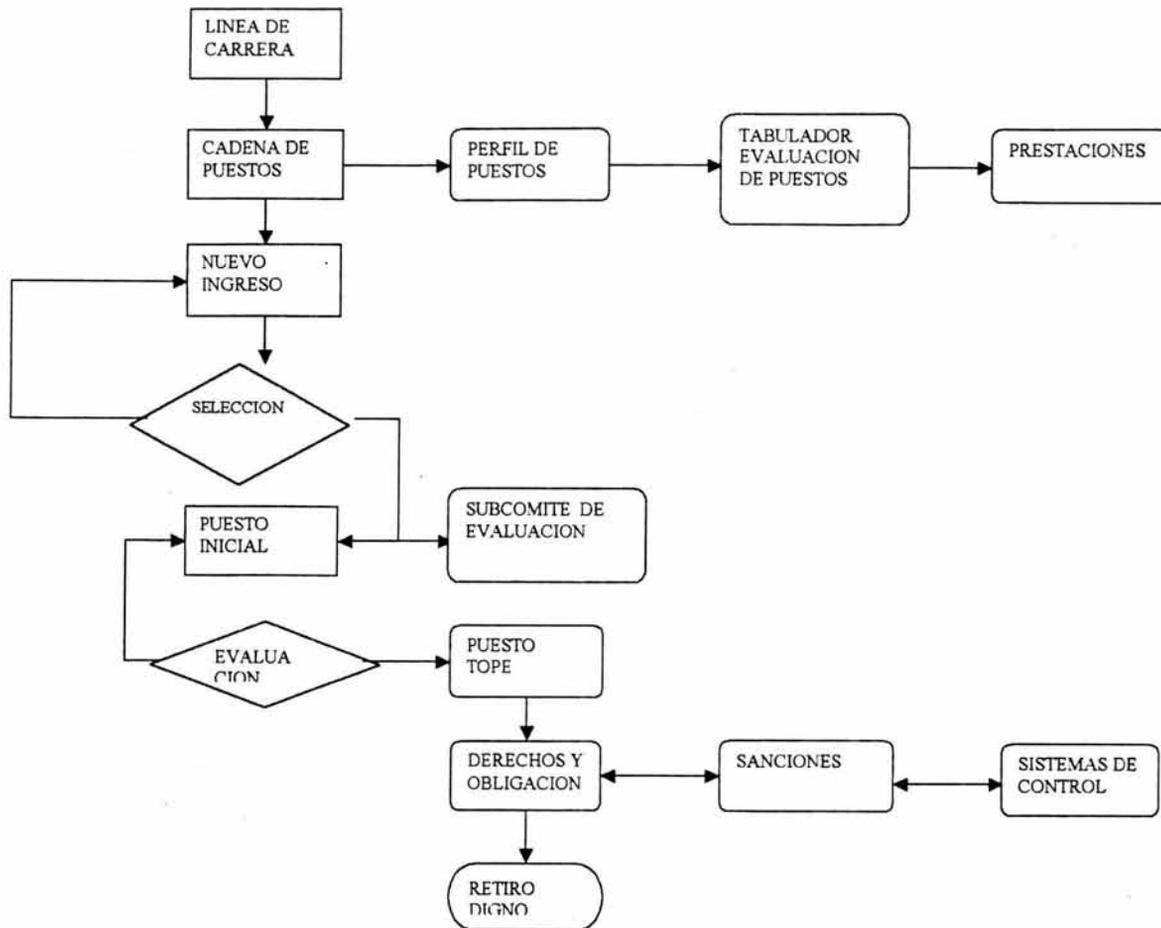
ANEXO 2 DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN PRIMARIA No. 1 EN EL D.F. ORGANIGRAMA



### ANEXO 3 DIAGRAMA DE FLUJO CERTIFICACIÓN



ANEXO 4 SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN DIRECCIONES OPERATIVAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA



## BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Villanueva Luis, **El estudio de las políticas públicas**, Porrúa, México, 1996.

Aguilar Villanueva Luis, **La implementación de las políticas**, Porrúa, México, 1996.

Bozeman Barry, **La gerencia pública**, F.C.E. México, 2000.

Cabrero Mendoza Enrique, **Del Administrador público al Gerente público**, INAP, México, 1995.

Calderón R. **Los regímenes de los presidentes LEA, JLP, MMH, CSG: continuidades y rupturas en la modernización de la Administración Pública y Reforma del Estado**, IAP, México, 1999.

Calderón R. **La modernización de la Administración Pública y Reforma del Estado, (México, 1970-1993)**, IAP, México 1996.

Conzuelo Ferreira Ma. Del Pilar, **Profesionalización y sistemas de gestión de recursos humanos**, CLAP, México, 1993.

Carrillo Castro Alejandro, **La administración pública en México, contexto universitario**, UNAM, Programa de Estudios Universitarios, México, 1993.

Casas Guzmán Francisco, **La modernización de la empresa pública en México**, F.C.E. México, 1990.

Castelazo José, **Técnicas y especialidades en administración del personal público**, INAP, México, 1985.

Crozier Michel, **Como reformar al Estado, tres países tres estrategias**, F.C.E. México, 1990.

Domínguez Eduardo, **El Servicio Civil de Carrera**, INAP, México, 2000.

Duhalt K. Miguel, **La administración de personal en el Sector Público, un enfoque sistémico**, INAP, México, 1972.

Drucker Peter F. **La gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas**, El Ateneo, México, 1975.

Fernández Santillán José, **La administración pública en México**, INAP, México, 1990.

Ferrel Heady, **Administración pública, una perspectiva comparada**, F.C.E. México, 2000.

Flores Caballero Romeo, **La administración pública en México**, INAP, México, 1998.

González Tiburcio Enrique, **Reforma del Estado y política social**, Porrúa, México, 1993.

Guerrero Amparán Juan, **Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera en México**, CIDE, México, 2000.

Guerrero Orozco Omar, **Del estado gerencial al estado cívico**, UAEM, México, 1999.

Guerrero Orozco Omar, **El Estado en la era de la modernización**, F.C.E. México, 1982.

Guerrero Orozco Omar, **El Estado y la administración pública en México, una investigación sobre la actividad del estado mexicano en retrospectiva y prospectiva**, UAEM, México, 2000.

Harmon Michael, **Teoría de la organización para la administración pública**, F.C.E. México, 2000.

Haro Belchez Guillermo, **Aportaciones para la reforma de la función pública en México**, INAP, España, 1988.

Haro Belchez Guillermo, **La función pública en el proceso de modernización nacional**, Graficarte, México, 1991.

Hernández Puente Adriana, **Administración y desarrollo del personal público**, INAP, México, 1994.

Hood Christopher Jackson Michael, **La argumentación administrativa, estudio introductorio**, F.C.E. México, 2000.

Leemans Arne, **Como reformar al Estado**, F.C.E. México, 1997.

Lozada Carlos, **¿ De Burócratas a Gerentes?** BID, E. U., 1999.

Metcalf Les, **La modernización de la gestión pública**, INAP, MAP, España, 1989.

Moctezuma Esteban, Roemer Andrés, **Por un Gobierno con resultados**, F.C.E. México, 1997.

Weber Max, **Economía y Sociedad**, F.C.E. México, 1993.

Weber Max, **¿ Qué es la burocracia?** La Pleyade Buenos Aires, Argentina, 1977.

Oslak Oscar, **La reforma del Estado, un día después**, F.C.E. México, 1993

Pipitone ugo, **La salida del atraso, un estudio histórico comparativo**, CIDE, México, 1994.

Saldaña Harlow Adalberto, **Observaciones sobre prácticas administrativas en México**, IAPEM, México, 1975.

Sartori Giovanni, **Ingeniería constitucional comparada**, F.C.E. México, 2000.

Serrano Magallón Fernando, **El particular frente a la administración**, Porrúa, México, 1993.

Solana Fernando, **Acción educativa del gobierno mexicano 1959-1960**, SEP, México, 1960.

Solana Fernando, **Historia de la educación pública en México**, SEP, F.C.E. México, 1981.

Tecla Alfredo, **Metodología en las ciencias sociales**, Edic. Taller Abierto, México, 1978.

Tocqueville Alexis, **La democracia en América**, F.C.E. México, 1980.

Uvalle Berrones Ricardo, **Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México**, Plaza y Valdés Editores, México, 2000.

Uvalle Berrones Ricardo, **Objetivo y alcance de la gerencia pública**, IAEPM, México, 1991.

Uvalle Berrones Ricardo, **Transformación del estado y de la administración pública en la sociedad contemporánea**, UAEM, IAPEM, México, 2000.

Zedillo Ernesto, **Diez puntos para la reactivación económica y el crecimiento sostenido**, PRI, México, 1994.

## DOCUMENTOS OFICIALES:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Porrúa, México, 2001

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Secretaría de Gobernación, México, 2001.

**Ley del Servicio Profesional de Carrera**, Diario Oficial de la Federación, México, 2003

**Lineamientos para Carrera Magisterial**, SEP, México, 1995

**Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Primaria 2001-2002**, SEP, México, 2002

**Lineamientos para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Primaria 2002-2003**, SEP, México, 2002

**Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, Presidencia de la República, México, 2001

**Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental**, Presidencia de la República, México, 2001

**Programa de Innovación Gubernamental**, Secretaría de la Presidencia, México, 2002