

Universidad Nacional Autónoma de México  
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

***Examen General de Conocimientos***  
**Caso Práctico**

**Profesionalización de los Servidores Públicos de la  
Comisión Nacional del Agua**

Que para obtener el grado de:

**Maestro en Administración (Organizaciones)**

**P r e s e n t a: María Elena Isabel Verde Rodarte**

**Tutor: Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez**

**Asesor Metodológico: M.A. Julio Alonso Iglesias**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

***Dedico este trabajo a:***

***José y María:***

***Porque con su amor me dieron la vida  
y con su ejemplo fortaleza para vivirla***

***Maru y Cristy:***

***Por estar siempre conmigo***

***Leoncio:***

***El gran compañero de mi vida, como  
un regalo a su constante superación***

***Dany:***

***Razón y motor de mi vida***

***A la memoria de Diana Elena:***

***Por enseñarme a valorar la vida***

**Mi agradecimiento a:**

**Julio Alonso Iglesias**

**Por su valioso apoyo, para la realización  
del presente trabajo**

**Ricardo Alfredo Varela Juárez**

**Por la confianza que depositó en mi**

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

NOMBRE: MARIBEL ENA  
ISABEL VERDE RODRIGUEZ

FECHA: 27-10-2005

FIRMA: [Firma manuscrita]

**La Comisión Nacional del Agua:**

**Institución que junto con sus antecesoras,  
me ha apoyado para lograr mi desarrollo  
profesional**

# PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Introducción	1
I. Planteamiento del Problema	
1. Qué es el Servicio Civil de Carrera	3
1.1. Concepto	3
1.2. Origen	7
1.3. Situación Actual	11
II. Marco Conceptual	
1. Algunas Experiencias del Servicio Civil en el Entorno Internacional	17
1.1. El Servicio Civil en Gran Bretaña	18
1.2. La Ley de la Función Pública de los Estados Unidos	27
1.3. El Servicio Público en Canadá	33
1.4. El Servicio Profesional de Carrera en España	36
1.5. La Función Pública en Francia	40
1.6. La Experiencia de Nueva Zelanda	42
2. Profesionalización de los Servidores Públicos en la Administración Pública Mexicana	47
2.1. Servicio Exterior Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores	47
2.2. Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	52
2.3. Servicio Fiscal de Carrera, Sistema de Administración Tributaria	58
2.4. Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral	62

3. El Factor Humano en las Instituciones Responsables del Manejo del Agua en México 1926 – 1988	68
3.1. Comisión Nacional de Irrigación 1926	68
3.2. Secretaría de Recursos Hidráulicos 1947	72
3.3. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1976	77
III. Marco de Referencia	
1. La Comisión Nacional del Agua	82
1.1. Creación	82
1.2. Objetivos	87
1.3. Sistema de Especialistas en Hidráulica	91
2. Composición del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	97
2.1. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos	99
2.2. Subsistema de Ingreso	101
2.3. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades	103
2.4. Subsistema de Evaluación del Desempeño	106
2.5. Subsistema de Desarrollo Profesional	108
2.6. Subsistema de Separación	109
2.7. Subsistema de Evaluación y Control	110
IV. Desarrollo del Caso	
1. Propuesta de un Servicio Profesional para la Comisión Nacional del Agua	113
1.1. Subsistema de Planeación del Capital Humano	115
1.2. Subsistema de Ingreso	117
1.3. Subsistema de Evaluación del Desempeño	118
1.4. Subsistema de Capacitación	121
Conclusiones	124
Bibliografía	126

## Introducción

Derivado de la importancia que tiene contar con un Servicio Profesional de Carrera y después de realizar un análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento, surge la inquietud de diseñar un Servicio Profesional de Carrera, acorde a las necesidades específicas de la Comisión Nacional del Agua.

El factor fundamental para tomar dicha decisión es el capital humano que requiere la Institución para poder cumplir con su Misión, el cual debe tener un alto grado de especialidad en áreas técnicas.

El Servicio Profesional de Carrera planteado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, está enfocado a buscar y fortalecer las capacidades gerenciales y administrativas de los servidores públicos, dejando las capacidades técnicas en un segundo plano.

Para la elaboración de la propuesta del Servicio Profesional para la Comisión, se consideró conveniente analizar algunas experiencias de implementación del Servicio Civil de Carrera en el entorno internacional, específicamente en países como; Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, España, Francia y Nueva Zelanda; lo anterior permitió conocer los beneficios, retos y progresos de la operación de dichos Servicios así como observar que existen grandes diferencias entre ellos, consecuencia de las distintas condiciones históricas en las que cada proceso se desarrolló, y tener una visión general sobre los resultados y beneficios que han tenido en sus respectivos países.

Por otro lado se estudiaron los elementos básicos de algunos de los sistemas de profesionalización que se han desarrollado en diversas dependencias de la administración pública mexicana como son: el Servicio Exterior Mexicano, de la Secretaría de Relaciones Exteriores; el Sistema Integral de Profesionalización, del

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Servicio Fiscal de Carrera, del Servicio de Administración Tributaria; y el Servicio Profesional Electoral, del Instituto Federal Electoral.

Con la finalidad de señalar la importancia que tiene el capital humano en el manejo de los recursos hidráulicos, se elaboró una breve reseña histórica de las instituciones que antecedieron a la Comisión Nacional del Agua y que en su momento fueron responsables del manejo del recurso en México, durante el periodo 1926 – 1988, como son: la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Más adelante se presenta la información relativa a la Comisión Nacional del Agua, como: su origen, Misión, Visión, objetivos estratégicos, así como su experiencia de implantar en el año de 1990, el Sistema de Especialistas en Hidráulica, considerado en su momento un Servicio Profesional de Carrera.

Entre los elementos que dan sustento al presente caso se encuentran la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento, por lo que resulta indispensable conocer la forma en que debe establecerse el Sistema ahí propuesto considerando los lineamientos establecidos por la Secretaría de la Función Pública para su implementación.

Con base en el análisis de todo lo anterior, se propone un Sistema Profesional de Carrera para la Comisión Nacional del Agua, con los subsistemas que debe contemplar. El Sistema debe considerar todas las bondades y logros del Sistema de Especialistas en Hidráulica, aprovechar el marco legal de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y ser acorde con la Misión de la Comisión.

## I Planteamiento del Problema

### 1. Qué es el Servicio Civil de Carrera

El Servicio Civil de Carrera es un sistema complejo de manejo de capital humano, que pretende ordenar y sistematizar la acción de los organismos públicos, con una serie de ventajas y desventajas en su operación, que en muchas ocasiones crea nuevos problemas al buscar solucionar otros, por lo que en su diseño se debe tener la capacidad de imaginar esquemas que combinen la posibilidad de tener un sistema claro y transparente de manejo de los recursos públicos con la necesidad de evitar que se centralice y termine protegiendo intereses de grupos específicos.

#### 1.1 Concepto

La Organización de las Naciones Unidas es su Manual del Servicio Civil, define al Servicio Profesional de Carrera como "El cuerpo apolítico, permanente de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración dada, donde sus elementos son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación"<sup>1</sup>

El propósito último de un Servicio de Carrera consiste en sustentar y potenciar la capacidad de un gobierno democrático para resolver problemas sociales y dar respuesta a las expectativas de sus sociedades. Sus propósitos intermedios son: aumentar la capacidad técnico administrativa de los funcionarios públicos, reducir las posibilidades de corrupción política o privada de los servidores públicos y mantener la continuidad de las políticas públicas a través de los diferentes períodos de gobierno.

El concepto de Servicio de Carrera no se plasma sólo en un régimen único estatutario, ni en un único modelo de gestión del empleo público, ya que existen modelos del servicio, muy diferentes en estructuras organizativas, normas,

---

<sup>1</sup> CEDILLO Miguel Ángel, *Servicio Profesional y la Nueva Gerencia Pública en México*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003

procedimientos, políticas y técnicas de gestión, en correspondencia con las culturas político administrativas de los diferentes países.

También se define al Servicio Profesional de Carrera, como el Sistema que sirve para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, y que permite atraer, retener, motivar y formar a los mejores hombres en el servicio público.<sup>2</sup>

Prácticamente todos los Servicios Cíviles son estructuras políticas y organizacionales rígidas por naturaleza. Su función política es aislar de los vaivenes políticos al aparato burocrático, mientras que su función organizacional es establecer condiciones generales y reglas globales para el desarrollo de la carrera burocrática.

Hacer que estos sistemas impulsen la innovación y la flexibilidad, requiere la capacidad de equilibrar la rigidez del sistema (ser creíble) con la flexibilidad organizacional para responder al contexto (para ser eficiente). No existen fórmulas o recetas para lograr ese equilibrio.

Los conceptos de Servicio Civil de Carrera y de Servicio Profesional de Carrera, atienden a un mismo espíritu: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo; sin embargo existe una diferencia sustancial ya que Servicio Profesional de Carrera representa la versión moderna del Servicio Civil, a partir de la incorporación de instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos como son: la evaluación del desempeño, con la cual la certidumbre laboral está en función del buen desempeño orientado a resultados; la certificación de capacidades; y las nuevas tecnologías.

---

<sup>2</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, "Diario Oficial de la Federación" 10 de abril de 2003

A partir de los elementos anteriores, el Servicio Profesional de Carrera trata de superar algunos de los problemas típicos de los Servicios Civiles que se vinieron gestando con el tiempo como son la rigidez en las estructuras burocráticas y la inamovilidad de los servidores públicos. En resumen, se puede afirmar que, el Servicio Profesional de Carrera representa una etapa superior en materia de gestión de recursos humanos en comparación con los servicios civiles tradicionales.<sup>3</sup>

En diversos países del mundo, el Servicio Profesional de Carrera, se refiere al conjunto de funcionarios públicos que llevan a cabo las funciones del gobierno bajo la dirección y supervisión del jefe de gobierno, sea una democracia, dictadura, monarquía o gobierno totalitario. La función básica del Servicio Profesional de Carrera, como agente principal del Poder Ejecutivo, ha perdurado a través del tiempo, pero la naturaleza de sus funciones, retos, capacidad y desempeño se han modificado.

El Sistema Público Profesional de Carrera se puede definir también como: "Un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia y confidencialidad; que regulan ingreso, formación, capacitación, certificación de competencias, permanencia, movilidad, separación del personal público y en consecuencia, define los respectivos derechos y obligaciones del personal; mediante evaluación competitiva por méritos de las personas, tales como competencia científico técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño administrado por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad y confiabilidad".<sup>4</sup>

Max Weber caracteriza la concepción y medios de operación del Servicio Público de Carrera, como la conducción racional de la burocracia para procurar un buen

---

<sup>3</sup> Universidad Iberoamericana: Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia. Ciudad de México, marzo 2003

<sup>4</sup> Idem

Gobierno a partir de un modelo que tiene como base la legalidad, la profesionalización y la meritocracia<sup>5</sup>.

El Servicio Profesional de Carrera no es una panacea, ya que su establecimiento no va a resolver todos los males administrativos del aparato administrativo nacional, por lo que es necesario tener una previsión. Se debe cuidar que no se convierta en una camisa de fuerza que impida la movilidad del gobierno, sino todo lo contrario, debe ser una herramienta muy poderosa que permita transformar el aparato gubernamental en un cuerpo ágil, flexible y adaptable a los vertiginosos cambios del entorno.

El Servicio Profesional de Carrera no debe ser considerado como un fin es sí mismo, sino como un medio, ante la necesidad que se tiene de instaurar un aparato administrativo con características que permitan garantizar mejoras en la calidad del servicio, por lo que debe estar ligado de manera integral, a otras reformas que buscan con más lógica y capacidad, dirigir por desempeño y hacer más autónoma la gestión de los organismos gubernamentales, a través de presupuestos por resultados, sistemas de gestión de la calidad, indicadores de actuación y desempeño, descentralización de procesos, sistemas integrales de lucha contra la corrupción no basados estrictamente en el fortalecimiento generalizado de normatividades y controles, lo anterior debe ser considerado como reformas que podrían equilibrar la tendencia a la rigidez de los servicios civiles.

Se han considerado también como parte importante del servicio civil de carrera en la administración pública, la garantía de una adecuada selección de personal, 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.

---

<sup>5</sup> CEDILLO Miguel Ángel: *Servicio Profesional y la Nueva Gerencia Pública en México* en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana. Ciudad de México, marzo 2003

## 1.2 Origen

La profesionalización de los servidores públicos, no es una moda, ya que el interés de contar con un servicio público altamente calificado, que permita atender las demandas de la sociedad, ha sido desarrollado por diversos países, desde al siglo XIX, por lo que México tiene un atraso de más de 150 años en la operación de un Servicio Público de Carrera institucionalizado, con respecto a países como Francia, Inglaterra y España, cuyas experiencias aportan elementos valiosos.

Desde el año de 1853 Inglaterra, con base en el informe "Organización del Servicio Civil Permanente" aplicó paulatinamente sus propuestas de servicio profesional; Estados Unidos en el año de 1864 contaba con un proyecto de ley para mejorar la eficacia del servicio civil a través de la selección objetiva de funcionarios, mismo que maduraría con la creación de la Comisión del Servicio Civil; y Francia cuyo primer estatuto general de funcionarios fue emitido el 14 de septiembre de 1941, logrando una radical reforma de la función del gobierno al crear la Escuela Nacional de Administración. También existen algunas experiencias latinoamericanas entre las que se encuentran las de: Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú, y Venezuela.

En el contexto internacional existen dos modelos clásicos de ordenación de la función pública:

Modelo de Carrera, que fundamentalmente rige en la mayoría de los países iniciales de la Unión Europea, y cuyos elementos esenciales son: Incorporación al sistema a través de empleos de acceso; definición de la carrera profesional en función del nivel educativo exigido para el ingreso; no reconocimiento de la experiencia profesional adquirida fuera del sector público; sometimiento de materias como las retribuciones, la promoción profesional y el ámbito disciplinario a un régimen normativo estatutario; y el empleo de por vida.

Modelo de Empleo, surge en los Estados Unidos y se aplica en algunos países europeos, como el Reino Unido y los Países Escandinavos; sus elementos característicos son: incorporación a un puesto de trabajo concreto; exigencia de nivel de titulación y aptitudes referidas al puesto de incorporación; reconocimiento de la experiencia adquirida fuera de la Administración Pública; posibilidad de promoción pero sin que ésta se encuentre estructurada y garantizada: retribuciones negociadas individualmente; y el empleo no es de por vida.<sup>6</sup>

En materia del Servicio Civil de Carrera México, no es un tema nuevo, tiene su antecedente más remoto en el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 de abril de 1934. También ha tenido distintos programas de mejora administrativa, que forman parte del esfuerzo por lograr un desempeño adecuado de la Administración Pública Federal con base en la actuación de sus recursos humanos.

En nuestro País la profesionalización, en el ámbito académico tiene muchas décadas de tratarse y en la práctica, existen diversas experiencias del Servicio Civil, entre los que destacan:

- El Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores
- El Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- El Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria
- El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral
- El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ Rosa Antonia, *Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera en España*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana. Ciudad de México, marzo 2003

Cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 consideró la importancia de contar con un Servicio Profesional de Carrera, a partir de ese año se fueron dando algunos avances, que lamentablemente no se concretaron en el establecimiento, o la instauración de un sistema o en la expedición de una ley que normara, de manera rígida y flexible, al mismo tiempo, un sistema que ya era indispensable para el país.<sup>7</sup>

Dicho Plan señalaba que para el cumplimiento del combate a los rezagos administrativos y la búsqueda de mejores resultados en la prestación de servicios y atención al público, se requería de lineamientos que permitiesen mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal.

Derivado de lo anterior el 29 de junio de 1983 se publicó el Acuerdo de Creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, que fundamentada en la equidad y eficiencia, proporcionaría la estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación, señalando que por dicho medio se mantendría la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo, haría posible que los ascensos dentro de la Administración Pública Federal obedecieran a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal, aspectos fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión del gobierno.

Su Reglamento fue expedido el 19 de junio de 1984, y señaló como líneas de acción; el fomento a la vocación de servicio del personal mediante la motivación adecuada para elevar así la eficiencia y agilidad en el funcionamiento del servicio público, y la promoción de la capacitación permanente de manera que genera condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa.

Este servicio estaría fundamentado en la equidad y la eficiencia y proporcionaría estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación. Entre sus funciones se

---

<sup>7</sup> MÉNDEZ MARTÍNEZ José Luis y Raich Portman Uri (coord.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Federal Electoral, Géminis, 2000, 202pp

encontraban: promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la formulación de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera y promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal. Estas aportaciones concebidas para lograr avances en la materia no dieron los resultados esperados, debido a la ausencia de disposiciones de rango legal.

Posteriormente y a través de diferentes foros, se expresó la necesidad de instaurar un Servicio Civil de Carrera con el propósito de que las instituciones recobrarán la confianza ciudadana, se ofreciera continuidad en el servicio y se consolidaran los programas de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, con base en la Ley de Planeación, estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).<sup>8</sup>

Este programa de mediano plazo y de carácter obligatorio para la Administración Pública Federal, incorporó los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas y participación de la ciudadanía. Para el logro de lo anterior estableció dos objetivos generales:

- Transformar la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, que coadyuvara a satisfacer las necesidades legítimas de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad al impulsar acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Para consolidar estos objetivos, desarrolló cuatro subprogramas:

- Participación y Atención Ciudadana;

---

<sup>8</sup> Idem

- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa;
- Medición y Evaluación de la Gestión Pública;
- Dignificación, Profesionalización y Ética de los Servidores Públicos.

Este último subprograma, tenía los siguientes dos objetivos:

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizara la selección adecuada, el desarrollo profesional y el retiro digno para los servidores públicos, que contribuyera a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y se diera continuidad al funcionamiento administrativo
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favoreciera los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortaleciera los principios de probidad y responsabilidad

Las líneas de acción establecidas eran: Sistemas de selección; Actualización de conocimientos y habilidades; Sistema integral de desarrollo de recursos humanos, establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo; Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servidor público; y Efectividad de la función de investigación y el fincamiento de responsabilidades.<sup>9</sup>

### 1.3 Situación Actual

La instauración de un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal era una vieja aspiración de los servidores públicos en México. En la presente administración se sientan las bases para establecer esa administración pública eficaz, ajena a los cambios políticos y capaz de servir profesionalmente a la ciudadanía, la que demanda contar con servidores públicos capaces, eficientes y profesionales que puedan entregar servicios de calidad a la sociedad.

---

<sup>9</sup> Idem

Actualmente en México, se busca que el Servicio Profesional de Carrera se convierta en un mecanismo que permita racionalizar todos los procesos administrativos relativos al manejo del capital humano dentro de la administración pública, garantizando que los gobiernos transiten con el mínimo trastorno y la máxima eficiencia, asegurando que la administración pública sea un factor estratégico de la competitividad del País, brindando servicios de clase mundial a la sociedad. Lo anterior proporciona a los funcionarios públicos la certeza y seguridad en el desarrollo profesional y en el cumplimiento de sus responsabilidades.

El Servicio Profesional de Carrera es uno de los ejes de la innovación en el actual gobierno, ya que busca formar funcionarios con multihabilidades que puedan adaptarse con rapidez a los cambios que nos plantea el entorno de la globalización y la competencia. La globalización y la necesidad de ser altamente competitivos, implica tener un gobierno orientado a resultados. En este sentido se requieren equipos de alto desempeño, ágiles y bien capacitados que puedan enfrentar cualquier tarea con altos niveles de desempeño y efectividad.<sup>10</sup>

En el año 2002, se determinó que en México se requería de un Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, que sirviera 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. Es decir que se requería que el gobierno contará con una administración pública orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad que respondiera a las demandas de la ciudadanía con oportunidad y respeto a los cambios estructurales en los que está inmerso el país; que promoviera el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rindiera cuentas de su actuación a los ciudadanos.

El fundamento jurídico del Servicio Profesional de Carrera se basa en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, aprobada por la Cámara de Diputados el 25 de marzo de 2003, por la Cámara de Senadores el 3 de

---

<sup>10</sup> AGUILAR Luis F. *La Importancia del Establecimiento del Servicio Público de Carrera en México.*

abril del mismo año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

Su objetivo establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo de un Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.<sup>11</sup>

La Ley establece que se implementará en forma gradual con un plazo máximo de tres años en cada dependencia y órganos desconcentrados. Durante este periodo todos los servidores involucrados serán capacitados y evaluados en igualdad de oportunidades y méritos, para posteriormente ser nombrados servidores de carrera, procesos que no significa su despido.

Esta Ley contiene la reforma más ambiciosa que se haya propuesto para la administración pública mexicana en décadas. Exige, por ejemplo, que a partir de la promulgación de su reglamento, todas las plazas vacantes del Ejecutivo Federal se sometan a concursos públicos y abiertos. Formalmente hablando, ya no podrán ocuparlas los amigos de los poderosos de turno. Pero eso supone, de nuevo, una dimensión organizacional gigantesca, hay que rediseñar las estructuras y los catálogos de puestos que integran a la administración pública en su conjunto; hay que definir los perfiles ideales de quienes pretendan ocupar esos puestos; hay que diseñar cada uno de los concursos de oposición; hay que preparar los exámenes y los procedimientos de calificación de los aspirantes que tal vez se cuenten por miles, y hay que convocar públicamente a su ocupación.

En sentido opuesto a las disposiciones de esa reforma, el Poder Legislativo que emitió la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública, ha ordenado la reducción indiscriminada de los puestos de mando y nadie (o casi nadie) previó los recursos financieros ni humanos indispensables para llevar a cabo las

---

<sup>11</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, "Diario Oficial de la Federación" 10 de abril de 2003

tareas prácticas que supone el cumplimiento de esa legislación. Por lo que el cumplimiento de la Ley afronta serias dificultades.

El Sistema planteado en la Ley, es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Los principios rectores del Sistema son: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Se estima que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se aplicará en forma directa alrededor de 46,000 servidores públicos de un total de 532,334 servidores públicos de la Administración Pública Federal Centralizada; sin embargo la cifra puede elevarse porque se prevé la suscripción de convenios de adhesión con diferentes organizaciones públicas (otros órdenes de gobierno, paraestatales) y privadas. Así mismo todos los servidores públicos y personas interesadas, podrán acceder a Sistema a través del proceso de ingreso mediante concurso público.

De acuerdo con la Ley los puestos que se deben sujetar a este Sistema son:

- Directores Generales
- Directores de Área
- Subdirectores de Área
- Jefes de Departamento
- Enlaces
- Niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente

El ámbito de aplicación de la Ley, presenta como excepción al personal de libre designación adscrito a las oficinas de secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de unidad, titulares de órganos desconcentrados y equivalentes.

Los trabajadores adscritos a estas oficinas, son nombrados para desempeñar cargos en secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de

comunicación social y en servicios de apoyo a las mismas oficinas. Estos trabajadores son nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal no aplica a la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, las Instituciones con Ley del Servicio Civil, médicos y maestros.

Los beneficios que el desarrollo de este Sistema de profesionalización de los servidores público, tienen para la sociedad son:

- Personal profesional y capacitado para dar mejores servicios públicos
- Mayor competitividad y bajo costo del gobierno en beneficio del desarrollo y democracia del país
- Continuidad de programas
- Contribución a elevar la productividad del país
- Fortalece la confianza y credibilidad en las instituciones públicas

Por su parte los servidores públicos tendrán con la implantación del Sistema los siguientes beneficios:

- Garantizar el ingreso, desarrollo y permanencia en base al mérito y la igualdad de oportunidades
- Oportunidades de desarrollarse en las áreas de su interés profesional
- Capacitación y actualización profesional permanente
- Remuneración en correspondencia con la responsabilidad del cargo
- Oportunidad de intercambios con el sector público, privado y con gobiernos estatales y municipales para el reforzamiento de sus conocimientos y habilidades.

Por lo que respecta a los beneficios que representará para el Gobierno Federal la implantación del Servicio Profesional, sobresalen los siguientes:

- Fortalecer la confianza y credibilidad en los servidores públicos y sus instituciones
- Continuidad en los proyectos
- Mayor efectividad en los programas de capacitación a un menor costo
- Metas individuales que contribuyen a las metas institucionales
- Mejor funcionamiento de sus instituciones al contar con personal idóneo
- Optimización en la administración de los recursos humanos

El problema que enfrenta actualmente la Comisión, es que muchos de los puestos son ocupados por personas que no cubren el perfil académico ni tienen las capacidades técnicas específicas que requiere su puesto. La aplicación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, no garantiza la solución de dicho problema, por lo que con la finalidad de dar solución al mismo se plantea la necesidad de desarrollar un Servicio Profesional de Carrera para la Comisión Nacional del Agua.

Lo anterior también ayudaría a combatir el rechazo que existe por parte del personal que tiene una trayectoria en la Institución a ingresar al Servicio Profesional de Carrera propuesto por la Secretaría de la Función Pública, por considerar que el Sistema no considera su experiencia profesional en el Sector Hidráulico.

## II Marco Conceptual

### 1. Algunas Experiencias del Servicio Civil en el Entorno Internacional

En las últimas décadas del siglo XX, más de setenta países, llevaron a cabo una reforma en el sector público, en general, dichas reformas estuvieron motivadas por las siguientes circunstancias:

- ✓ En la mayoría de los países se observaba una disminución en el nivel de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas
- ✓ El proceso político creaba expectativas de soluciones para muchos problemas económicos y sociales, pero no se logran avances significativos o, en muchos casos, los problemas se agravaban
- ✓ La transición de la era de la Revolución Industrial a la de la Revolución de la Información, dio origen a una ciudadanía más informada y crítica, a la que no estaban acostumbrados los políticos

En términos generales existe una población con un nivel educativo más alto e infinitamente más informada sobre las condiciones de su país en comparación con otros países. Generalmente, las reformas y la modernización del servicio profesional se emprenden para solucionar sus debilidades y deficiencias y/o hacer que funcione más eficazmente bajo circunstancias cambiantes<sup>12</sup>.

Aunado a lo anterior se debe considerar que las reformas al servicio profesional de carrera siempre son complejas y se mezclan con otros retos institucionales. Las

---

<sup>12</sup> MC TIGUE Maurice. *La Experiencia de Nueva Zelanda: la Labor del Parlamento y el Ejecutivo para Transformar el Servicio Civil*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003

generaciones actuales de reformas al servicio profesional de carrera están estrechamente ligadas a reformas administrativas, que reorientan el enfoque del estado y el gobierno, para que tengan un papel más ágil y estratégico, por medio del fortalecimiento de instituciones y procesos para llevar a cabo funciones estatales, centrales.

Todo tipo de reformas, administrativas y políticas, se llevan a cabo en el contexto de presiones locales, nacionales, regionales y globales. Estas presiones, globalización, recuperación de la fe en el gobierno, un acelerado desarrollo económico con equidad y protección del medio ambiente, afectan a los países en diferentes grados y sus respuestas reflejan las variaciones en sus paquetes e iniciativas de reforma.

Existe una asociación natural en los países que gozan de índices altos de calidad gubernamental y administrativa con relación a aquellos que tienen un Servicio de Carrera. Las descalificaciones en la calidad gubernativa, administrativa, casi siempre se asocia con países que no tienen un Servicio de Carrera. Además, en un mundo globalizado, es obvia la importancia que tiene la premisa de calidad en la calificación internacional que se hace día con día.

Los beneficios de adoptar el sistema de un servicio civil de carrera o de introducir nuevas medidas de mejora en el mismo, ha de considerarse beneficioso para cualquier país.

### **1.1 El Servicio Civil en Gran Bretaña**

Jim Barron, Secretario de la Comisión de Nombramientos de la Cámara de los Lores, considera que la función práctica y constitucional del Servicio Civil en Gran Bretaña, es ayudar con integridad, honestidad, imparcialidad y objetividad al Gobierno, cualquiera que sea su conformación partidista, en la formulación de sus políticas, ejecución de sus decisiones y en el manejo de los servicios públicos de los que es responsable.

El Servicio Civil de Gran Bretaña está constituido por 500,000 personas aproximadamente (2% de la fuerza laboral). Su eficiencia se debe a que cuenta con personal altamente competente, imparcial y capaz de servir en la administración sucesiva con igual lealtad y compromiso.<sup>13</sup>

La base del Servicio son los Comisionados del Servicio Civil, responsables de mantener el principio de que la selección de nombramientos en el Servicio Civil sea por méritos y como resultado de un concurso justo y abierto. Esta responsabilidad la han tenido desde 1855 y sus obligaciones y facultades derivan de sucesivos Decretos sobre Servicio Civil y Servicio Diplomático.

A los primeros Comisionados se les designó en respuesta al Informe Northcote-Trevelyan de 1854 sobre la organización del Servicio Civil. Este reporte identificaba que el sistema de patrocinos, de prebendas y favores, por el cual los Ministros de cada departamento o el Secretario de Patrocinos del Tesoro nominaban a los candidatos para los puestos del Servicio Civil, era una de las principales razones de la ineficiencia endémica y desprestigio público del Servicio Civil.

Se recomendó un examen abierto de competencia para determinar méritos. A los Comisionados se les designó para manejar los exámenes y aprobar los nombramientos de aquellos debidamente calificados. Así que, desde su inicio, el papel de los Comisionados tenía menos que ver con la regulación que con un proceso que garantizara un Servicio Civil eficiente que fuese respetado por el público.

Los Comisionados establecieron la Comisión del Servicio Civil y contrataron al personal necesario. De 1870 a 1920, las facultades de los comisionados se ampliaron de manera continua de forma que llegaron a cubrir prácticamente todos los nombramientos. Al principio, la selección se hacía principalmente mediante exámenes

---

<sup>13</sup> BARRON Jim, *La Política del Reino Unido sobre Reglamentación Independiente y Verificación de la Contratación para el Servicio Civil*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana. Ciudad de México, marzo 2003

escritos preparados especialmente. En los años cincuenta se introdujeron métodos tales como entrevistas para aquéllos que contaran con la preparación académica apropiada, exámenes psicométricos y centros de evaluación para complementar o reemplazar el examen tradicional.

Los Decretos sucesivos ajustaron el equilibrio de responsabilidad de selección entre los Ministros y los Comisionados. No obstante, los que se formularon en 1995 devolvieron a los Comisionados toda la responsabilidad de interpretar el principio de selección con base en méritos y como resultado del concurso justo y abierto para todas las contrataciones para el Servicio Civil, incluso en aquellas circunstancias en que se pueden hacer excepciones dentro de los parámetros del Decreto.

Los Comisionados conservaron la responsabilidad directa de aprobar las nominaciones para los puestos de más alto nivel solamente, pero se dispuso que ellos verificaran los sistemas de contratación de los departamentos y dependencias con el fin de que se cumpla con su Código de Contrataciones.

Actualmente existen catorce Comisionados que reciben su nombramiento directamente de la Corona, conforme a la Prerrogativa Real. En consecuencia no son servidores públicos y son independientes de los Ministros. Se les elige entre el público en general y llegan con una experiencia en los sectores privado, voluntario y público. La selección se realiza a través de un concurso abierto. Todos los Comisionados trabajan con base en tiempo parcial por periodos que van de 3 a 5 años.

El Comisionado principal, denominado Primer Comisionado, por lo general trabaja alrededor de tres días por semana. El número de días trabajados por los demás Comisionados es de 3 a 5 días promedio cada mes. Por lo general, los Comisionados se reúnen mensualmente para tratar asuntos de interés común. Cuentan con el apoyo de una pequeña oficina en la que trabajan siete personas.

Las facultades actuales de los Comisionados se derivan del Decreto sobre Servicio Civil de 1995 y del Decreto sobre Servicio Diplomático de 1991. Sus facultades no abarcan el Servicio Civil de Irlanda del Norte, que cuenta con sus propios Comisionados, ni cualquier otra parte del servicio público. La facultad de atender demandas conforme al Código del Servicio Civil se restringe al Servicio Civil Nacional. Sus principales funciones son:

- Mantener el principio de Selección de nombramientos con base en méritos y como resultado de un concurso justo y abierto
- Atender y decidir sobre demandas de los servidores públicos conforme al Código del Servicio Civil

Respecto a la contratación, si una dependencia del gobierno desea realizar una contratación abierta a candidatos externos al Servicio Civil, la función de los Comisionados es asegurar que los posibles solicitantes internos y externos, tengan la oportunidad de enterarse sobre la vacante, que sean tratados justamente y que se elija al mejor para el trabajo. Son estos principios de transparencia, equidad y méritos lo que importan más que cualquier proceso en particular. Los Comisionados no hacen los nombramientos, son las dependencias que trabajan en representación de los Ministros como autoridad encargadas de nombramientos por la Corona, las que hacen las designaciones para el Servicio Civil.

De conformidad con los requerimientos de los Decretos, los Comisionados cumplen con sus responsabilidades de contratación en tres formas principales:

*Primero*, los Comisionados presiden los consejos de selección y aprueban los nombramientos de los 600 puestos principales en el Servicio Civil Superior, además de otros puestos delicados, cuando éstos se hayan abierto para contratación fuera del Servicio. En forma típica, el Comisionado que haya sido designado para un concurso, analizará el puesto y los requisitos importantes con la dependencia en cuestión para

asegurar que estos detalles se reflejen con claridad en la información para los candidatos.

Estos análisis con frecuencia incluirán la participación de asesores, ya que en este nivel es muy común que la dependencia en cuestión designe a una compañía de consultoría especializada en contratación para que maneje el concurso, seleccione y aliente a los candidatos. Entonces el Comisionado aprueba el proyecto de descripción del trabajo y de la persona y conviene los criterios de selección. Para cumplir los requisitos del Código y garantizar que se llegue a una amplia variedad de candidatos, se hará publicidad al puesto vacante, de manera que también se convendrá sobre los medios de información y publicidad propuestos.

De esta etapa en adelante, el Comisionado actúa como presidente de un pequeño panel de 3 a 5 individuos, que son colectivamente responsables de examinar y seleccionar las solicitudes. El resultado puede ser obtenido en el primer intento o después de un proceso en varias etapas, incluyendo entrevistas y otras evaluaciones realizadas por el personal de la dependencia, asesores y psicólogos laborales. El Comisionado concluirá el proceso de selección con una reunión del panel presidida por él mismo, en la que serán entrevistados los candidatos finalistas. Se hace una selección estricta y se coloca a los candidatos por orden de méritos. Las conclusiones se resumen en un informe confidencial preparado por el Comisionado.

*Segundo*, los Comisionados publican un Código de Contratación que interpreta los principios de transparencia, equidad y méritos. Las dependencias deben seguir las reglas establecidas en el Código al llevar a cabo sus prácticas de contratación en niveles inferiores. El Código también especifica las circunstancias en que se pueden hacer excepciones respecto a los principios, permitiendo que las dependencias designen personal sin realizar primero un concurso abierto, que puede darse para la recontractación de quienes habían sido servidores públicos con anterioridad.

En concordancia con el Decreto, el Código de Contratación también exige a asesores especiales (asesores políticos) del requisito de selección para nombramiento con base en méritos y como resultado de un concurso justo y abierto. Aunque técnicamente sean servidores públicos, a estos asesores se les emplea bajo una forma especial de contrato que restringe su función de dar asesoría en forma directa a un Ministro y que da por terminado en forma automática su nombramiento cuando cambia el Ministro o hay un cambio de Administración. Si bien no existe un límite legal en cuanto al número de asesores especiales que pueden emplearse, la regla general es que deberá haber un límite de dos asesores especiales por cada Ministro de Gabinete, con la excepción del Primer Ministro para quien no hay un límite especificado. Hoy en día, hay alrededor de 83 asesores especiales empleados, de los cuales 27 trabajan con el Primer Ministro.

*Tercero*, los Comisionados auditan los sistemas de contratación de las dependencias para que cumplan con el Código de Contratación, subcontratan este trabajo a consultores independientes que se dedican a auditar a la mayoría de las dependencias y entidades durante un ciclo de 5 años. Debe prestarse mayor atención a las entidades que contratan de manera considerable y es posible que los auditores tengan que hacer visitas repetidas a las dependencias que necesitan más ayuda para establecer y mantener sus sistemas. Normalmente los auditores inician su auditoría con una conversación con el Director de Personal o con el jefe de contrataciones designado. Luego examinará la documentación centralizada, incluyendo las instrucciones y directrices departamentales, cualquier información que se tenga sobre contrataciones realizadas y cualquier informe sobre prácticas de verificación interna antes de examinar los archivos sobre concursos específicos. La información que no pueda obtenerse a través de la documentación disponible se obtendrá mediante entrevistas adicionales. Los auditores siempre discutirán con la dependencia antes de hacer su informe a los Comisionados. Si se identifican fallas en los sistemas de contratación, los auditores harán recomendaciones para abordarlas. Se hace énfasis en ayudar a las dependencias para que cumplan con los requisitos del Decreto sobre Servicio Civil y de los Comisionados, más que en encontrar fallas. No obstante, los Comisionados tienen la obligación, conforme al Decreto, de incluir un relato de sus auditorías en su informe

anual. En ocasiones, a los auditores también se les puede pedir que realicen un estudio temático para investigar a fondo un asunto de interés actual para las dependencias, que considere si hay lecciones que tenga que aprender que tengan una amplia aplicación. También se les puede requerir que lleven a cabo una auditoría de investigación en donde algo parezca estar muy mal. Por su naturaleza, éstas son ad hoc y poco frecuentes.

El principio de nombramientos con base en méritos y como resultado de un concurso justo y abierto se aplica con igual rigor al ingreso de graduados de licenciatura al Servicio Civil, también conocido como selección de "avance acelerado". El principio fundamental y permanente es que deberá haber un concurso justo y abierto, que se base de manera objetiva en el desempeño conforme a criterios que se correlacionen con el éxito subsecuente en el empleo y en un rápido avance a puestos de mayor nivel, lo que conduce a la designación de los mejores candidatos.

El candidato exitoso será aquél que habiendo satisfecho los criterios de elegibilidad, como mínimo un título universitario de Second Class Honours, (según el sistema educativo del Reino Unido, un estudiante se puede graduar con honores de primera, segunda o tercera clase), o en el caso del candidato del servicio, el desempeño laboral que demuestre que cuentan con un nivel intelectual equivalente, apruebe el examen de ingreso, tenga un buen desempeño en un centro de evaluación conforme al sistema de competencia y sostenga tres entrevistas difíciles.

El Servicio Civil siempre ha exigido que los seleccionados para el "avance acelerado" tengan una capacidad intelectual sobresaliente. No obstante, desde principios de la década de los noventa, también se ha hecho énfasis en la importancia de las cualidades personales e interpersonales óptimas. Esta evolución refleja las cambiantes demandas del trabajo en el Servicio Civil y en la forma que éste se realiza. El ser brillante no es suficiente. El desarrollo y la aplicación de políticas exitosas requiere de liderazgo, innovación, trabajo eficiente en equipo, conciencia de la amplia variedad de intereses que existen, resistencia para soportar los reveses y empuje para salir

adelante, en todo esto, la meta es ayudar a crear un Servicio Civil que refleje la diversidad de la sociedad a la que sirve.

La Oficina del Consejo de Ministros realiza la contratación de avance acelerado en representación de las demás dependencias. Los procedimientos utilizados están sujetos a una auditoría regular realizada por los Comisionados del Servicio Civil, muy similar a las que se usan en todas las contrataciones de las dependencias.

El Código del Servicio Civil que entró en vigor el primero de enero de 1996, establece el marco dentro del cual trabajan todos los servidores públicos y señala los valores que deben defender. Ofrece un medio para que un servidor público pueda informar si se le pide que actúe de forma que:

- Sea ilegal, inadecuada o no ética
- Viole los principios constitucionales o el código profesional
- Pueda implicar un manejo fraudulento, o
- En cualquier otra forma incongruente con el Código

También requiere que los servidores públicos informen sobre la evidencia de una actividad delictuosa o ilegal de otros. Cuando esto ha ocurrido y la persona considere que la respuesta de su dependencia no fue razonable, puede apelar a los Comisionados. En consecuencia, el Decreto de Servicio Civil fue enmendado a finales de 1995 con el fin de dar a los Comisionados la responsabilidad de atender y definir dichas demandas y de informar sobre el resultado en su informe anual.

El objetivo de los Comisionados es investigar las demandas tan pronto como sea posible, junto con un análisis completo del caso. Cuando los Comisionados apoyan una demanda, hacen recomendaciones a la dependencia que proporciona el empleo.

Hasta la fecha, los Comisionados han concluido las investigaciones sobre cinco demandas. Dos en el periodo 1996 respecto a la falsificación deliberada de estadísticas

de mediciones de desempeño en relación con las metas. Los Comisionados apoyaron ambas demandas. Una tercera, investigada durante 1999, y que apoyaron en parte, alegaba que el reglamento estatutario manejado por la organización para la que trabajaba el demandante no se había seguido apropiadamente y no se había tomado en cuenta en forma debida la asesoría especializada. Una cuarta, investigada durante 2000, descubrió el riesgo de que los datos publicados pudieran confundir al Parlamento y al público. Los Comisionados indicaron que el Código obligaba a los servidores públicos a tomar medidas razonables para asegurar que la forma de presentar los datos no fuera engañosa o se prestara a interpretaciones equivocadas. La quinta, que cubrió un asunto similar a la tercera, se concluyó en 2002. Ninguna de estas demandas incluyó alegatos de conducta inapropiada de los Ministros. Los Comisionados han hecho recomendaciones para garantizar que dichas prácticas no se presenten en el futuro en estas organizaciones.

El último deber impuesto a los Comisionados por el Decreto es el de informar anualmente los resultados de su trabajo a la Reina. Esto ofrece a los Comisionados la oportunidad de informar públicamente sobre los asuntos especificados en el Decreto: un resumen de los nombramientos de alto nivel realizados después de un concurso abierto para los que se requiere la aprobación de los Comisionados; el número de personas que fueron nombradas utilizando cualquiera de las excepciones al principio de contratación y que hayan requerido de la aprobación de los Comisionados; una relación del trabajo de auditoría de los Comisionados, y una relación de las demandas conforme al Código del Servicio Civil. No obstante, también ofrece un medio a través del cual los Comisionados pueden, si así lo desean, llamar la atención sobre cualquier asunto o problema de carácter general que consideren digno de ser destacado en el ámbito del papel más amplio que desempeñan: mantener un servicio Civil imparcial que sirva a sus propósitos. Los Comisionados ponen a disposición del Parlamento, del Gobierno, de los analistas políticos y de una amplia muestra representativa de personas interesadas en su trabajo, copias de su informe.

Actualmente los Comisionados del Servicio Civil consideran que su papel seguirá siendo tan importante en el futuro como ha sido en el pasado. Las críticas señaladas en el Informe Nortcote – Trevelyan de 1854 sobre la forma en que el gobierno administraba el Servicio Civil se abordaron desde hace mucho tiempo. Para el futuro, los Comisionados consideran que tendrán que estar listos para responder a los deseos del Gobierno de reformar el Servicio Civil, tal y como lo establece en el libro blanco "Modernizar el Gobierno", marzo de 1999, atrayendo e incluyendo nuevos talentos en todos los niveles, para aumentar su capacidad de satisfacer las demandas del Siglo XXI. Ya ha habido un considerable incremento en la contratación de servidores de alto nivel a través de concursos abiertos para introducir nuevos talentos e incrementar la diversidad. El número de puestos de alto nivel en el Servicio Civil cubiertos a través de un concurso abierto ha crecido en forma sustancial de 107 en 1999 a 200 en 2002.

A pesar de todos los cambios, el principio básico de contratación para el Servicio Civil sigue siendo importante, no porque está presente sino porque ofrece una base sólida y flexible para nombramientos futuros. Para que el Servicio Civil esté bien equipado para enfrentar nuevos retos, debe poder garantizar que sus miembros hayan sido contratados por sus aptitudes y capacidades para realizar el trabajo; eso es, por méritos y sólo por méritos.

## **1.2. La Ley de la Función Pública de los Estados Unidos**

El núcleo de la Ley de la Función Pública de los Estados Unidos de 1883 era el concepto, de que los funcionarios públicos federales serían contratados, ascendidos y despedidos de sus funciones, en caso necesario, con base exclusivamente en el concepto de méritos, es decir, la capacidad del individuo de desempeñar su trabajo.

La visión que tiene Dan Blair, Director Adjunto de la Dirección de Personal de los Estados Unidos respecto al funcionamiento del Servicio Civil de ese país, es que el candidato que se contrate para trabajar en el gobierno federal debe ser la persona

mejor calificada de entre los solicitantes para dicho puesto. Para ser ascendido, un funcionario público debe estar realizando sus funciones de manera competente y para que se le despidan involuntariamente debe no estar desempeñando dichas funciones de forma aceptable, además de que se le debe haber dado una notificación razonable para que de ser posible adopte medidas correctivas. La postura política de un funcionario público federal nunca se toma en consideración.<sup>14</sup>

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

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

Además de la importancia del concepto de méritos en la contratación de los funcionarios públicos federales, también se reconoce la importancia de ofrecer

---

<sup>14</sup> BLAIR Dan, *Fundamentos y Estrategias Función Pública Eficiente: el caso de Estados Unidos*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003

remuneración profesional y prestaciones adecuadas para atraer a candidatos calificados y conservar a los empleados con experiencia.

La legislación de 1853, que estableció un tabulador salarial para los empleados administrativos, cubría los puestos con sueldos entre 900 y 1,800 dólares anuales, un ingreso considerable en aquella época. Esto constituyó el primer reconocimiento de que los empleados administrativos, que generalmente conservaban su puesto con los cambios de gobierno, tenían que recibir una buena compensación por sus servicios.

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

El actual programa de salarios para la función pública federal se conoce como el tabulador general (General Schedule). Este esquema de promoción de un empleado por los distintos niveles de la función pública se empezó a aplicar a nivel nacional en 1949. Se trata de una escala numérica que señala los niveles de desempeño y ascenso de todos los funcionarios públicos. En aquella época, esta guía sobre habilidades y colocación fue aclamada como una aplicación dinámica de la gestión científica.

Hoy en día, este concepto antes innovador ha sido superado por las flexibilidades de pago de que dispone el sector privado, facilidad con la que no cuentan los administradores de la función pública federal. Bajo el liderazgo del actual director de la Oficina de Administración de Personal, se están analizando medidas para identificar los problemas existentes en el tabulador general y para generar posibles alternativas.

En el último siglo se han visto mejoras dramáticas en el sistema de personal del país. En 1920 se creó un sistema de retiro que aceleró la tendencia hacia una trayectoria profesional en el gobierno con la garantía de un futuro asegurado para los empleados

que permanecieran dentro de ella toda la vida. El sistema se modificó en los años ochenta, cuando se le añadieron características más actualizadas. El plan gubernamental de cuentas de ahorros Thrift Savings Plan es un componente de gran importancia del actual sistema de retiro. Ofrece a los empleados federales el mismo tipo de prestaciones de ahorro y ventajas fiscales que ofrecen muchas corporaciones privadas bajo los planes "401(K)". En este plan, el gobierno contribuye con cantidades iguales de hasta el 5% del sueldo base del empleado. Ello adicionalmente a las contribuciones que hace el empleado para su retiro.

Desde 1959, se han ofrecido a los funcionarios federales prestaciones de salud a través de compañías de seguros e instalaciones médicas del sector privado. Las primas son subsidiadas por el gobierno. En 1954 se introdujeron los seguros de vida para los funcionarios federales.

El Programa de Seguros de Salud a Largo Plazo, introducido en el año 2002, según los resultados preliminares, es el programa más extenso de cuidado de la salud a largo plazo patrocinado por un patrón. Los seguros de salud a largo plazo están disponibles para los empleados civiles y uniformados, jubilados y sus familiares e incluye cobertura para atención de problemas médicos mayores, como el Alzheimer.

La administración pública federal tiene también ahora una variedad de programas diseñados para ayudar a cubrir las exigencias, algunas veces encontradas, del hogar y el empleo. Entre ellas, se incluyen horarios de trabajo flexibles, trabajos desde casa, guarderías en el lugar de trabajo, políticas de permisos para problemas familiares, programas de asistencia a empleados, puestos de medio tiempo o puestos compartidos, recursos para el cuidado de niños y ancianos, información, incentivos, y servicios de apoyo en casos de adopción.

Los miembros de la función pública estadounidense tienen también diversas oportunidades de continuar sus estudios, así como facilidades de capacitación a lo largo de toda su trayectoria profesional.

Con el concepto de méritos firmemente arraigado en la gestión de la función pública, el gobierno del Presidente Bush ha dirigido su atención a aumentar la eficiencia, la productividad y la sensibilidad de la función pública hacia las necesidades del público estadounidense al que sirve. El Presidente busca un gobierno federal centrado en el ciudadano, orientado a los resultados y regido por el mercado. Su objetivo es lograr un gobierno federal que produzca resultados para los ciudadanos estadounidenses, muestre responsabilidad por el progreso y no el proceso y acoja la competencia, la innovación y las opciones. Como continuación de un esfuerzo iniciado durante el gobierno de Eisenhower, muchos servicios federales no son prestados exclusivamente por funcionarios públicos, sino también por equipos, con un énfasis cada vez mayor en la asociación y consulta.

En muchos casos, los funcionarios públicos se asocian con compañías privadas para prestar los servicios y compartir mejores prácticas y técnicas de gestión. El gobierno está analizando la asignación competitiva de las actividades y servicios federales comerciales. Esta iniciativa requiere que las agencias analicen estratégicamente la labor que desempeñan para determinar quién puede desempeñar la función con mayor eficiencia, el gobierno federal o el sector privado.

El Presidente Bush ha colocado la gestión estratégica del capital humano (la función pública federal) en primer plano de su agenda administrativa. Ha retado a los ejecutivos federales a reclutar personas de gran talento e imaginación para la función pública y a manejar mejor a los funcionarios actuales. Para lograr una mayor eficiencia, el Presidente ha subrayado la importancia de reducir el número de administradores y estratos organizacionales y el tiempo que se requiere para la toma de decisiones. Al reducir estas variables, el objetivo es incrementar en última instancia el número de funcionarios públicos que realmente prestan sus servicios al pueblo estadounidense.

En su calidad de administradora general de la función pública federal, la Oficina de Administración de Personal ha creado un modelo de planeación de la fuerza de trabajo, análisis y previsión. Los departamentos y agencias federales utilizan este modelo para

mejorar la calidad de su fuerza de trabajo con la selección de individuos de un grupo diverso de solicitantes bien calificados. También les ayuda a llevar a cabo una planeación efectiva de las líneas de sucesión. Mediante el uso de la planeación de la fuerza de trabajo, las agencias pueden mantener su competitividad a pesar de los cambios en la demografía de la fuerza de trabajo en este nuevo siglo.

El gobierno del Presidente Bush también ha puesto énfasis en el hecho de que la flexibilidad de la gestión resulta esencial para establecer y mantener la fuerza de trabajo federal necesaria para cubrir las necesidades de los estadounidenses modernos. La flexibilidad es crucial para permitir a las agencias, administradores y empleados alcanzar sus metas con mayor eficacia. Nos permite concentrarnos en obtener resultados. La flexibilidad implica:

- En primer lugar, alinear los sistemas de pagos y desempeño para apoyar el logro de las tareas centrales de las agencias
- En segundo lugar, proporcionar las herramientas de personal y desarrollo que conduzcan a una fuerza de trabajo diversa y de alta calidad que pueda adaptarse a los cambios en las necesidades organizacionales.

La flexibilidad actual en el manejo del personal permite a las agencias contratar trabajadores temporales provenientes de los gobiernos estatales y locales, colegios y universidades, gobiernos de tribus indígenas y otras organizaciones sin fines de lucro. Las asignaciones se efectúan en beneficio mutuo del gobierno federal y la entidad no federal. La Oficina de Administración de Personal está creando actualmente un Programa de Intercambio de Tecnología de la Información que permite a las agencias el intercambio temporal de empleados del área de gestión de las tecnologías informáticas con organizaciones del sector privado.

La moderna función pública federal es un grupo de profesionales dedicados, que el pueblo estadounidense reconoce por sus habilidades y a quienes se recompensa en consecuencia con protección de su trabajo, remuneración y prestaciones. Es un

sistema cuya constitución ha tomado 120 años a partir de la aprobación de la Ley de la Función Pública en 1883, pero que constituye actualmente un elemento permanente e indispensable del moderno gobierno federal.

### 1.3. El Servicio Público en Canadá

El Servicio Público Canadiense es considerado por Simon Coakeley, Asesor Especial y Visitante Administrativo de Prioridades Administrativas de la Oficina del Consejo de Gobernadores de Canadá, como un servicio profesional, no partidista y representativo de la población canadiense. Desde principios del siglo XX, la Comisión del Servicio Público y su antecesora, la Comisión del Servicio Civil (órganos que dependen del Parlamento y no del gobierno en turno), han decidido, con base en el mérito, los nombramientos de ingreso al servicio público. La antigüedad no influye en este proceso, sino que el mérito es la base para los nombramientos hasta el nivel de viceministro adjunto. Los viceministros son nombrados por el gobierno en turno; sin embargo existe una larga tradición de que la mayoría de estos nombramientos se den entre las filas del servicio público federal.<sup>15</sup>

Se puede ingresar al Servicio Público de Canadá en diferentes niveles y, aunque siempre es posible hacer promociones internas, no es raro ver que se anuncien vacantes de todos los niveles, hasta el de viceministro adjunto, disponibles para el público en general. También es posible ingresar en los niveles más bajos y ascender hasta los más altos, aunque no es fácil superar las barreras entre las categorías de cargos.

El Servicio tiene varios programas de agilización y reclutamiento en las organizaciones para los que se usan instrumentos de evaluación estandarizados, a diferencia de muchos países, ya no se aplica el examen único de ingreso al servicio público, ni tampoco exámenes estandarizados para obtener una promoción. La mayoría de los

---

<sup>15</sup> COAKELEY Simon, *Operación del Servicio Público en Canadá*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: *Hacia la Innovación y la Democracia*, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003

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

La Comisión del Servicio Público (PSC) tiene la autoridad legal para designar personas tanto dentro como fuera del servicio público, pero delega la mayor parte de su autoridad para hacer designaciones internas a los viceministros, quienes, a su vez, delegan la mayor parte de su autoridad a los especialistas en recursos humanos de sus dependencias. La PSC sigue siendo responsable de la mayor parte del reclutamiento fuera del servicio público, así como de los nombramientos para el Grupo Ejecutivo (niveles ejecutivos 1 – 3, aproximadamente 3,250 plazas), porque considera que el reclutamiento y los nombramientos para el Grupo Ejecutivo son los procesos más susceptibles de sufrir una interferencia política o burocrática. La PSC ha aceptado compartir el proceso de nombramiento de los viceministros adjuntos (niveles ejecutivos 4 – 5 aproximadamente 250 plazas) con el Secretariado del Consejo del Tesoro, en un sistema de nombramiento por nivel realizado en toda la organización.

Parte de la función de los servidores públicos es proponer políticas al gobierno en turno, a fin de ayudarlo a cumplir con su mandato. Cuando el Gobierno y el Parlamento han decidido qué políticas adoptar, es su responsabilidad velar por que se instrumenten fielmente y que cualquier servicio resultante se preste equitativamente a los canadienses en todo el país. Los servidores públicos profesionales han hecho importantes contribuciones para el desarrollo de la sociedad que ahora los canadienses dan por hecho. Muchas de las prestaciones sociales “desde el nacimiento hasta la muerte” que existen en la actualidad fueron propuestas y formuladas por servidores públicos después de la Segunda Guerra Mundial, como una reacción a la guerra y a la depresión que sufrió el país en los años treinta. De este modo, el servicio público

contribuye a la cohesión social, la prosperidad nacional y la competitividad internacional de Canadá.

El Servicio Público Canadiense también es líder en el contexto de bienestar en el lugar de trabajo, con el impulso de sus sindicatos, adopta prácticas innovadoras en lo que respecta a condiciones laborales flexibles y tiene programas que fomentan activamente la armonía en el lugar de trabajo. Cabe señalar la Ley de Equidad Laboral que promueve el papel de las mujeres, los indígenas, los discapacitados y las minorías visibles.

Actualmente el Servicio Público enfrenta el reto constante de satisfacer las necesidades del gobierno en turno para proponer políticas y servicios que estén a la altura de las expectativas de los canadienses, contribuir al mantenimiento y desarrollo de la sociedad y continuar ofreciendo el clima social y económico que más favorezca los intereses de los canadiense dentro y fuera del país.

El Servicio Público de Canadá ha evolucionado con los años, iniciativas recientes del Consejo del Tesoro como los Servicios Centrados en el Ciudadano y la Contraloría Moderna, consolidan y fomentan las tradiciones del Servicio Público de Canadá. La iniciativa de Gobierno en línea también representa un planteamiento evolutivo de la prestación de servicios.

Las reformas legislativas importantes que está estudiando el Parlamento consolidarán las tradiciones en el servicio público. Los nombramientos seguirán basándose en los méritos, aunque por primera vez se definirá este concepto en la legislación. Se podrán hacer más nombramientos con base en los méritos relativos. Se podrá nombrar a una "persona calificada" para un cargo en vez de buscar a la "persona más calificada" y correr el riesgo de que el tiempo que lleva seguir el proceso de cualquier modo haga perder a los mejores candidatos.

Se dará mayor oportunidad a los jefes inmediatos y, al mismo tiempo, asegurar que haya mecanismos sólidos que garanticen la rendición de cuentas del ejercicio de esa autoridad. Por otro lado, consolidará y ampliará su relación con los sindicatos y representantes laborales y se trabajará más estrechamente con ellos a fin de identificar y resolver problemas en el lugar de trabajo.

También aumentará la capacidad para identificar y satisfacer las necesidades de capacitación y aprendizaje de los servidores públicos, concentrando la autoridad para identificar estas necesidades en el Consejo del Tesoro en lo que respecta al servicio público en general y a los viceministros en lo que respecta a cada dependencia. En cuanto a la capacitación, se combinará a dos organizaciones que ya existen, Formación y Desarrollo de Canadá y el Centro Canadiense para el Desarrollo Administrativo, en una nueva Escuela de Servicio Público de Canadá, con un mandato para ofrecer capacitación en las organizaciones y ayudar a los viceministros a dar capacitación específica para cada dependencia.

#### **1.4. El Servicio Profesional de Carrera en España**

Rosa Antonia Martínez, Secretaria de la Comisión de Coordinación de la Función Pública considera que el Sistema Español de función pública responde desde hace dos siglos al modelo de carrera o estatutario, imponiéndose paradójicamente al liberalismo económico al ofrecer mayores ventajas frente al modelo de libre contratación y despido: La burocracia profesional, políticamente neutralizada, es una transacción inteligente entre dos valores igualmente democráticos: el del sistema electivo y el de la correspondencia de los cargos y funciones con la mayor capacidad y mérito.

Las ventajas de este modelo son: fomento de la estabilidad y la profesionalización del empleo público; implicación centralizada o, al menos, estrecho control por parte de los órganos centrales, tanto en los procesos de ingreso como en los procesos de movilidad interna; sistema de remuneración transparente, dada su generalidad y homogeneidad; mayor grado de fidelidad y compromiso; disminución de la dependencia del empleado

público respecto de los responsables políticos, lo cual resulta indispensable para asegurar la independencia e imparcialidad de la Administración Pública<sup>16</sup>.

Actualmente el Sistema Español de Función Pública se basa en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo texto articulado se aprobó por Decreto de fecha 7 de febrero de 1964, a través del cual se importó del "Civil Service" inglés la figura del funcionario generalista o interdepartamental; desjerarquizó los cuerpos incrementando la discrecionalidad política en el manejo de la burocracia; introdujo la técnica, de inspiración norteamericana, de clasificación de puestos y provisión indistinta, y rompió la exclusividad del régimen estatutario, dando cabida a otras formas de vinculación del personal con la Administración Pública.

Frente al espíritu tecnocrático que supuso la Ley de 1964, en buena medida coadyuvante de la posterior transición democrática, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, representa la consolidación democrática en el empleo público, así como la diversificación de tal empleo.

La Constitución Española de 1978 proclama la igualdad de acceso a las funciones y cargos públicos, en atención a los principios de igualdad, capacidad y mérito; remite a una normativa básica común y en el contexto del Estado Autonomico, reserva al Estado la competencia exclusiva para fijar la normatividad básica.

A partir de la Ley de Funcionarios de 1964, ha sido posible la contratación del personal en las administraciones públicas. La fórmula de la contratación administrativa, más usual en dicha Ley, ha dado paso generoso a la contratación laboral tras la vigencia de la Ley de Medidas de 1984. El resultado ha sido la pérdida de identidad propia de los respectivos regímenes, estatutario y laboral, a través de un acercamiento entre ellos; a lo que no ha sido ajeno el reconocimiento de los derechos colectivos (representación y

---

<sup>16</sup> MARTÍNEZ Rosa Antonia, *Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera en España*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003

negociación) de los funcionarios. La coexistencia de ambos regímenes, cuestionada en cierta medida por el Tribunal Constitucional, ha originado un proceso de profesionalización de los empleados laborales con la condición de fijos.

El tratamiento de movilidad viene a ser uno de los más novedosos aspectos programáticos de la Ley de Medidas de 1984. Si bien la movilidad, por derivación del derecho al cargo, ya estaba recogida en la Ley de Funcionarios de 1964, quedaba circunscrita al ámbito de la entonces Administración Estatal por un lado, y a la de cada Administración Local, por otro.

La Ley de 1984 establece la movilidad cuasi universal, referida a funcionarios, entre las Administraciones Estatal, Autonómicas y Locales, con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos y de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de los puestos de trabajo. No se trata, evidentemente, de un nuevo derecho funcional, sino de un principio de organización, esta previsión ha levantado grandes expectativas y desengaños. Los empleados de régimen laboral no tienen referencia legal al efecto dependiendo de las cláusulas de los correspondientes convenios colectivos.

En España, como en otros países en las dos últimas décadas han sido considerados en la Administración Pública algunos criterios empresariales, en cuanto a mejora de rendimientos y desplazamiento de responsabilidades, así se ha dado la evolución del concepto de servicio público.

La Ley de Función Pública de 1984, en conjunción con otras normas del mismo alcance constitucional, singularmente la Ley Reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992, refuerzan la dimensión de calidad, racionalización y eficacia con que han de actuar los empleados públicos. En este sentido, el ordenamiento jurídico español se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas. Las nuevas tecnologías, más allá de la

producción jurídica, se implantan también a las relaciones Administración - Ciudadano así.

- Se proclama el impulso del empleo y aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de la actividad y competencias administrativas, con el telón de fondo constitucional de que la Ley limitará el uso de la informática para garantizar los derechos fundamentales
- Se establece la informatización de los registros, garantizando, de manera gradual, la conexión entre los de las distintas Administraciones: General del Estado, Autonómicas o Locales, y la validez de la presentación documental en cualquiera de ellos
- Se regula el uso de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las notificaciones
- En definitiva se reconoce a los ciudadanos el derecho, con garantías, de la utilización de las nuevas tecnologías, derecho cuya efectividad recae en los empleados públicos

En particular, los distintos ministerios y organismos tienen informatizada la información y gestión de determinados servicios de interés general. El propósito es integrarlos al máximo en una red conjunta.

En el ámbito específico de la función pública existe el Registro Central de Personal, con una doble vertiente de fichero de personal y de fichero de puestos de trabajo, que permite realizar una gestión mecanizada de gran parte de los procedimientos que afectan a los recursos humanos. Algunas Comunidades Autónomas tienen servicios integrales de gestión informatizada.

Uno de los principales retos que debieron afrontar las reformas de los años 1964 y 1984 fue de la presión y posición de los colectivos funcionariales. No obstante haber señalado los beneficios que las organizaciones corporativas aportan a la Administración Pública, hay igualmente que reconocer que por parte de los cuerpos de funcionarios

existe cierta tendencia a hacer suyo el servicio. Con carácter más general se contrasta, asimismo, habitualmente una resistencia al cambio, sea éste de la índole que sea.

### **1.5. La Función Pública en Francia**

El concepto de Función Pública en Francia, considera tres elementos básicos:

- Los cuerpos de servidores públicos,
- La selección y
- La descentralización

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

El cuerpo permite organizar la selección sobre elementos genéricos que abarcan a todos los puestos de un mismo nivel de responsabilidad. A estos elementos genéricos se agregan los conocimientos específicos para poder evaluar a los candidatos en el momento de ingresar al puesto. Este sistema permite facilitar la movilidad de los servidores públicos que sólo se capacitarán en las competencias específicas del nuevo puesto.<sup>17</sup>

La selección es para muchos el elemento básico del servicio civil. En el sistema Central Francés (Federal) el concepto más conocido está relacionado con la Escuela Nacional de Administración que permite a los candidatos que consiguen superar todas las pruebas escoger, en orden de mérito entre los puestos vacantes de las diversas administraciones, la plaza que corresponde a sus aspiraciones.

---

<sup>17</sup> TAHOCES Antoine, *Servicio Civil de Carrera: La función Pública Francesa*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003

La descentralización creó la Función Pública Territorial que corresponde en México, a estados y municipios. El concepto de selección y nombramiento es diferente entre las dos funciones públicas local y central aunque los niveles y pruebas sean equivalentes. Existe un instituto autónomo, descentralizado y de administración paritaria entre electos locales y servidores de carrera que establece las listas de elegibles a través de concursos de oposición que permiten a los representantes de los gobiernos locales seleccionar en última instancia al servidor público idóneo entre los mejores candidatos del concurso.

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

Varios investigadores encabezados por el Consejo de Estado, que es el Órgano Superior de la Justicia Administrativa y que participa en la regulación y normatividad del servicio civil, consideran que se pueden cuestionar algunos elementos del servicio civil como por ejemplo el carácter particular del derecho laboral (público y privado) o el tamaño de la función pública (desde los niveles mas altos hasta los servidores de base).

Pero dos elementos reciben una adhesión sin límites. Por una parte, el sistema de selección tanto central como local permite atraer a los mejores servidores públicos. La movilidad tanto horizontal como vertical en la misma administración o en las otras funciones públicas contribuye al desarrollo de los mejores servidores que de esta manera permanecen en el servicio público.

Un segundo elemento que ha sido clave para el éxito del sistema francés, es el concepto de separación de las funciones de reclutamiento y selección de los poderes del político en materia de nombramiento. Los servidores públicos que determinan libremente las administraciones donde quieren laborar (a nivel central) o los servidores "territoriales" que reciben su nombramiento del electo representante de la Institución, no depende de los resultados de las diversas elecciones. Con esto contribuyen a

transparentar la administración pública, porque pueden permanecer en sus puestos siempre y cuando cumplan con las obligaciones de neutralidad, de eficiencia y de profesionalismo.

Si el sistema de selección aumenta los resultados en materia de competitividad, la separación de funciones de selección y de nombramiento facilita, la rendición de cuentas y la transparencia.

El concepto de los concursos de oposición y de las listas de elegibles, permiten democráticamente a todos los ciudadanos acceder a los cargos públicos sin obligación de pertenencia a un partido político. En fin la equivalencia de sistemas de selección permite una movilidad entre las diversas funciones públicas y una adaptabilidad de los servidores públicos a las necesidades y cambio en las diversas administraciones.

### **1.6. La Experiencia de Nueva Zelanda**

A partir de 1986 el gobierno de Nueva Zelanda inició una reforma masiva del Servicio Civil, los departamentos y las dependencias de gobierno, así como de la relación entre el Gabinete, el Parlamento y las Dependencias.

Los objetivos de estas reformas eran:

- Volver eficaz al gobierno en la solución de los problemas sociales y económicos que había padecido el país en los treinta años anteriores
- Acabar con una larga historia de déficit gubernamental (23 años consecutivos)
- Mejorar la competitividad de las empresas neozelandesas en el mercado mundial
- Disminuir la carga fiscal de los neozelandeses y , al mismo tiempo, aplicar un sistema fiscal más justo y fomentar la inversión extranjera directa en el país
- Reducir los niveles de desempleo creando más empleos en la economía
- Mejorar notoriamente el desempeño de las dependencias del gobierno

- Obligar al gobierno a rendir cuentas sobre la obtención de los beneficios públicos prometidos

Para el logro de lo anterior se estableció una norma para reformar a las dependencias de gobierno, y hacer que su capacidad administrativa y sus logros fueran equiparables a los de las mejores empresas del sector privado.<sup>18</sup>

La primera etapa del proceso consistió en evaluar los procedimientos de ejercicio del poder de las organizaciones gubernamentales y de los recursos públicos. Este proceso de evaluación condujo a la redacción de una nueva ley, la Ley del Sector Estatal y la revocación de las antiguas leyes que regían el sector público. Esta nueva ley tenía por objeto establecer una estructura administrativa y rectora que permitiera que las dependencias se desempeñaran con la misma eficacia y capacidad que las organizaciones privadas.

El primer principio de esta nueva ley era que el gobierno debía comprar bienes y servicios a estas organizaciones concebidas para lograr determinados resultados sociales o económicos. De modo que la nueva relación debía establecerse con base en un acuerdo de compra y prestación de servicios. Este documento tenía la forma de un contrato, era obligatorio para ambas partes y, durante su vigencia, sólo podía modificarse de mutuo acuerdo. También tenía como objetivo dar absoluta claridad en cuanto a los resultados previstos.

El siguiente principio era la responsabilidad personal por el desempeño. El director del departamento debía responsabilizarse personalmente por el desempeño de éste en la entrega de bienes y la prestación de servicios especificados en el contrato de compra

Para aplicar estos principios, se creó un nuevo cargo equivalente al de un director general en el sector privado:

---

<sup>18</sup> MC TIGUE Maurice, *La Experiencia de Nueva Zelanda: la Labor del Parlamento y el Ejecutivo para Transformar el Servicio Civil*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003

- El director se elige con base en la demostración de su capacidad para el trabajo
- La vacante se anuncia en todo el mundo
- Un grupo de expertos entrevista a los solicitantes, se elige un candidato y se recomienda al gabinete el nombramiento de esta persona
- Por ley, el gabinete sólo puede aceptar o rechazar la recomendación, pero no proponer otro candidato
- Una vez aceptado, se da al candidato un contrato laboral de cinco años con una posible renovación de tres años más, después de los cuales debe dejar el cargo
- Este contrato sólo se puede dar por terminado en caso de incumplimiento de los deberes asignados
- Un gobierno o ministro nuevo no puede rescindir este contrato por razones políticas o de preferencia

Uno de los objetivos de esta iniciativa fue garantizar a la persona nombrada una permanencia en el cargo, a fin de que el cambio administrativo efectivamente se llevara a cabo. Cabe señalar que alrededor del 40% de los candidatos seleccionados no son neozelandeses.

Junto con el contrato laboral, el Ministro del Gabinete titular de la cartera a la que pertenezca esa dependencia tiene un acuerdo de desempeño con el director general, en el que se estipula el desempeño que espera el ministro, los criterios para ganar bonos y las condiciones para recibir aumentos salariales, así como otros requisitos pertinentes respecto al director general:

- El deber del director general es dar cabal cumplimiento al contrato de compra, en el que se especificará la cantidad de cada servicio que será prestado, su calidad, su duración, disponibilidad en todo el país, los grupos de la sociedad a los que está dirigido y su precio unitario
- El director general tiene el control total de todos los activos del departamento, la cantidad de personal que emplee, las calificaciones que éste debe tener y cuánto se le paga

- También tiene el control total de todos los acuerdos de compra de la dependencia, así como de la negociación y administración de toda la actividad contractual que afecta a la dependencia
- Ni el Ministro ni el Parlamento puede interferir en la gestión del departamento. La única manera en que el Ministro o el Parlamento pueden cambiar lo que hace el director general es modificando el contrato de compra

El control ministerial se da en la negociación del contrato de compra y su inclusión en el presupuesto del Estado. El control parlamentario se da en la aprobación del presupuesto y del contrato de compra. El control del director general se da en sus atribuciones para administrar todos los recursos a su disposición de la mejor manera posible a fin de lograr los resultados convenidos. No generar los resultados convenidos podría costarle el empleo, pues sería un caso evidente de incumplimiento.

Desde luego, el director general tiene acuerdos contractuales similares con su equipo de altos funcionarios y, de hecho, en la actualidad todos los servidores públicos tienen un contrato de desempeño. Los salarios, los términos y condiciones se establecen por negociación y pueden diferir considerablemente de una dependencia a otra, aplicándose las reglas de la oferta y la demanda. La salida del servicio civil y la reincorporación al mismo se ha facilitado mucho, a fin de que sea posible volver a atraer gente al servicio civil después de haber pasado un tiempo en el sector privado. Muchas de sus prestaciones como empleados públicos ahora son totalmente transferibles, de modo que las pérdidas no impidan la movilidad entre los empleados, pues gran parte de las mejores prácticas se obtienen de los empleados de nuevo ingreso o reincorporados.

Aunque había una gran preocupación entre los servidores públicos al inicio de este proceso, ahora sería difícil encontrar alguno que quisiera volver al antiguo sistema de dirigir las dependencias.

Consecuencia de lo anterior son los resultados de las encuestas realizadas, una a mediados de los ochenta, en donde la ciudadanía daba a las dependencias de gobierno

alrededor de un 30% de aprobación, y otra a mediados de los noventa, en la que el índice se disparó a 70% de aprobación.

El cambio en la opinión pública, se debe a que los ciudadanos veían que el gobierno lograba avances en temas importantes. La economía tenía un crecimiento sólido, el desempleo tuvo una notoria reducción de 12 a 4.5%, el ingreso per-cápita aumentó hasta ser uno de los diez más altos del mundo, problemas sociales como las adicciones disminuyeron y las escuelas mejoraron.

Sin embargo, la verdadera respuesta era que ahora tenían organizaciones públicas, cuyo desempeño era equivalente al de las mejores organizaciones privadas, que estaban concentradas en alcanzar sus metas y que habían creado la fuerza laboral altamente calificada, ética y profesional comprometida con el éxito.

## **2. Profesionalización del Personal, en la Administración Pública Mexicana**

En México, existen algunas instituciones que cuentan con un sistema de Servicio Público Profesional, enfocados al desarrollo del capital humano, a continuación presentamos, los que consideramos que por el grado de especialidad que requiere su personal, puede apoyar en la profesionalización de los servidores públicos de la Comisión Nacional del Agua.

### **2.1 Servicio Exterior Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores**

El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México.<sup>19</sup>

Su fundamento legal del Servicio se encuentra en la Ley del Servicio Exterior Mexicano y en su Reglamento, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero y el 11 de octubre de 1994, respectivamente.

Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior del país.

El Servicio Exterior Mexicano se integra por:

- Personal de Carrera
- Personal Temporal
- Personal Asimilado

---

<sup>19</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Exterior Mexicano, "Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1994

El Personal de Carrera es permanente y comprende la rama diplomático – consular y la rama técnico- administrativa. Los cuerpos diplomático – consular, comprenden las categorías de: Embajador, Ministro, Consejero, Primero, Segundo y Tercer Secretario y el Agregado Diplomático. En la rama técnico – administrativo se encuentran los Agregados Administrativos A, B, y C, así como los Técnicos Administrativos A, B, y C.

El Personal Temporal es designado por acuerdo del Presidente de la República, no forma parte del personal de carrera del Servicio Exterior, ya que desempeña funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo definido, al término del cual sus funciones cesan automáticamente.

El Personal Asimilado se compone de funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, su nombramiento es gestionado por otra dependencia o entidad de la Administración Pública, con cargo a su propio presupuesto. Dicho personal es acreditado por la Secretaría de Relaciones Exteriores con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tiene efecto sólo durante el tiempo que dure la comisión que se le confiere.

La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, somete a consideración del Secretario de Relaciones Exteriores las recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones y casos excepcionales de licencia de personal del Servicio Exterior.

Esta Comisión, se encuentra integrada por: un embajador de carrera del Servicio Exterior designado por el Secretario de Relaciones Exteriores, quien la preside; el Oficial Mayor de la SRE, quien suple al presidente en sus ausencias; el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior, quien funge como secretario de la Comisión; El Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría; y tres funcionarios designados por el Secretario del Ramo.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, "Diario Oficial de la Federación" 11 de octubre de 1994

El ingreso al Servicio Exterior Mexicano como funcionario de carrera a la rama diplomático – consular se realiza por oposición, mediante concursos públicos organizados en etapas eliminatorias y contempla los siguientes exámenes y cursos:

- Examen de cultura general orientado a relaciones internacionales
- Examen de español
- Exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia
- Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior
- Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y, en ciertos casos, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría.

Los candidatos a ingresar a la rama diplomática – consular deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos
- Ser menores de 30 años
- Tener buenos antecedentes
- Ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto
- Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera, cuyo nivel de estudios sea satisfactorio a juicio de la Comisión de Ingreso

El ingreso como personal de carrera a la rama técnico – administrativa se realiza mediante examen público cuyas modalidades fija la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los requisitos para ingresar son los mismos que para la rama diplomático –

consular, con excepción del requerimiento del grado académico, para el que es suficiente con haber completado la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero de utilidad para diplomacia.

Los miembros de la rama diplomático – consular con nombramiento temporal, así como los funcionarios de la Secretaría, pueden ingresar al Servicio Exterior como personal de carrera siempre que cumplan con los requisitos de ingreso y obtengan una evaluación favorable de su desempeño por parte de la Comisión de Personal.

Para ingresar como, Primero, Segundo o Tercer Secretario y Consejero, los funcionarios de la SRE deben tener una antigüedad que va de los dos a los ocho años.

La Comisión de Personal es la encargada de expedir y difundir cada año el escalafón del Servicio Exterior Mexicano de Carrera, el cual se mantiene actualizado por la propia Secretaría y se integra en dos secciones: la de la rama diplomático – consular y la de la rama técnico – administrativa.

Los ascensos del personal de carrera a Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro de la rama diplomático – consular, así como a Agregado – Administrativo “C” y Coordinador Administrativo en la rama técnico – administrativo, son acordados por el Secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal, para lo cual la Comisión organiza concursos de ascenso que incluyen:

1. La evaluación del expediente de los aspirantes a ascenso en función de las siguientes prioridades:
  - Méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones
  - Mayor antigüedad en la categoría y en el servicio

2. Exámenes escritos y orales para determinar la preparación académica de los aspirantes a ascenso. Se puede obtener una puntuación adicional por obras o trabajos publicados, estudios realizados y títulos académicos obtenidos con posterioridad al último ascenso, siempre que sean relevantes para las relaciones internacionales de México.

La Secretaría de Relaciones Exteriores es la responsable de vigilar que la adscripción del personal de carrera de las ramas diplomática – consular y técnico – administrativa, excepción hecha de los embajadores y cónsules generales, se ajusta al programa de rotación, bajo los siguientes criterios:

La Comisión de Personal, da a conocer por conducto de la Dirección General, en febrero de cada año, los nombres del personal de carrera de la rama diplomático – consular que cumplirán los plazos previstos para su adscripción y que por lo tanto son susceptibles de ser trasladados, y la lista de vacantes que se producirán en las Representaciones, así como en la Secretaría, para que los interesados indiquen tres opciones.

En esa misma lista, se dan a conocer los nombres de los miembros de carrera del Servicio Exterior, que podrán ser adscritos a México o al extranjero, por haber cumplido más de seis años continuos fuera del país, o en México. Tomando en consideración las funciones a desarrollar, el perfil profesional para el puesto, los idiomas a utilizar y la situación familiar, como características deseables que deben cumplir los aspirantes, para lograr ser considerados en la asignación de las vacantes que existen o que se produzcan con motivo de la rotación.

Se busca favorecer una equilibrada rotación del personal entre las áreas geográficas diversas y se procura que los miembros de carrera tengan, cada seis años, no más de dos adscripciones.

## **2.2 Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática**

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), requiere de personal con un alto grado de especialización técnica, para poder llevar a cabo las diversas funciones que tiene encomendadas, por lo que fue necesario promover el desarrollo profesional de sus recursos humanos, a través de la conformación e implantación de un Sistema Integral de Profesionalización, que establezca las normas que regulen todos los procedimientos relacionados con la administración del personal del Instituto.<sup>21</sup>

Con base en lo anterior, el día 11 de noviembre de 1994, es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El funcionamiento del Sistema es coordinado por la Comisión Interna de Personal del Sistema, SIP – INEGI, la cual está integrada por el Presidente del Instituto, quien la preside; el Coordinador Administrativo; los Directores Generales; los Directores Regionales, norte y centro norte en representación de las diez Direcciones Regionales; el Director de la Unidad de Administración y Servicios al Personal, como Secretario Técnico; el Director de Planeación y Capacitación, el Director de la Unidad de Integración y Análisis Presupuestal; el Director Técnico de la Dirección General de Geografía; el Director de Censos Nacionales de la Dirección General de Estadística; el Director de Desarrollo de Sistemas de la Dirección General de Política Informática; el Director de Normatividad y Producción Editorial de la Dirección General de Integración y Análisis de la Información; el Director de Apoyo Jurídico; y el Director de Auditoría. Cabe señalar que si se tratan asuntos relacionados con trabajadores

---

<sup>21</sup> MÉXICO. , SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Diario Oficial de la Federación" 11 de noviembre de 1994

con plazas de base se integra a la Comisión el Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI.

La Comisión SIP – INEGI es el órgano máximo de decisión del Sistema, cuenta con dos subcomisiones permanentes:

- Elaboración y Actualización de Exámenes; que coordina el diseño y elaboración de exámenes técnicos para el personal de nuevo ingreso y promociones, por rama de especialización; mantener actualizados los exámenes conforme a las necesidades del Instituto y coordinar la elaboración de guías para exámenes y concursos de oposición por puestos.
- Análisis Presupuestal; responsable de integrar y proponer a la Comisión para su autorización, el presupuesto para la operación del Sistema, los incrementos, promociones y apoyos; gestionar la emisión de los oficios de autorización presupuestal y efectuar el seguimiento programático presupuestal del Sistema.

Cada una de las Direcciones Generales del Instituto cuenta con una Subcomisión de Profesionalización y en cada Dirección Regional una Subcomisión Regional de Profesionalización. Estas subcomisiones tienen como atribuciones: Integrar y analizar los expediente de los candidatos a examen o concurso de oposición; aplicar los exámenes que le sean remitidos por la Comisión SIP – INEGI y organizar los concursos de oposición, conforme al procedimiento establecido, sometiendo a la Comisión las propuestas de dictámenes de los resultados para su aprobación; Analizar, integrar y remitir, las propuestas de incremento de rango salarial del personal de su adscripción a la Comisión para su dictamen.

El órgano encargado de la operación y control del Sistema es la Coordinación Administrativa, a través de la Unidad de Administración y Servicios al Personal.

El Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, está integrado por tres subsistemas:

1. Profesionalización del Personal de Confianza;
2. Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal;
3. Personal de Base

El Sistema comprende cinco ramas de especialización, de acuerdo a las funciones que realiza el Instituto: Estadística, Geografía, Informática, Difusión y Administrativa. Cuenta también con un Catálogo integrado por once puestos:

- Servicios y Apoyo
- Técnico
- Especialista / Secretarial
- Responsable de Proyecto
- Subjefe de Departamento
- Jefe de Departamento
- Subdirector de Área
- Director de Área
- Director Regional
- Director General y Coordinadores
- Presidente del INEGI

El Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza, está integrado por los servidores públicos titulares de una plaza federal de confianza y puede ingresar al Subsistema de Personal de Confianza nombrado bajo las normas generales del Sector Público Federal, sin perder su plaza ni derechos, con un rango salarial igual o mayor, por el periodo que dure este encargo, al término del cual el servidor público determina si regresa a su plaza original, con el nivel y rango tabular que dicha plaza tenga en ese momento.

El ingreso y las promociones al Subsistema se llevan a cabo mediante exámenes y concursos de oposición. La realización de los mismos son dados a conocer por medio de convocatorias. Para el Subsistema una promoción es el movimiento por el que un trabajador es ascendido al puesto inmediato superior, con base en criterios de experiencia, capacitación y resultados de exámenes.

Los aspirantes a ocupar cualquier puesto del Subsistema, deberán tener además de los requisitos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; los conocimientos, grado de escolaridad, experiencia, aptitudes y habilidades que sean requisito para éste, lo que debe ser comprobado con la documentación fehaciente y con las evaluaciones correspondientes.

Los exámenes son técnicos y psicométricos y se aplican para cada puesto y rama de especialización. Todo nuevo ingreso al Subsistema se realiza al rango mínimo del puesto al que se aspire y las promociones se realizan a un rango salarial igual o inmediato superior al puesto de origen.

Al Subsistema pueden ingresar candidatos internos y externos, pero ante una evaluación general igual, tiene preferencia el interno.

El personal de nuevo ingreso es titular de la plaza a los seis meses de estarla ocupando, siempre que obtenga la calificación mínima establecida como satisfactoria en la evaluación del desempeño que se realizará al término de ese periodo, en caso contrario se procede a su baja.

El acceso a las vacantes para puestos de Jefe de Departamento, Subdirector y Director de Área, se realiza bajo el mecanismo de concurso de oposición. El Secretariado Técnico es el responsable de convocar a exámenes o concursos de oposición para cubrir las vacantes.

El Subsistema esta regido por su propio tabulador, que contempla siete rangos salariales para cada puesto y se encuentra diferenciado de conformidad con las zonas económicas del país. Conforme al tabulador se pueden otorgar incrementos de sueldo mediante cambio al rango salarial inmediato superior dentro del mismo puesto.

Los servidores públicos con personal a su mando, serán responsables de la evaluación permanente de dicho personal, así como de someter a la aprobación de sus superiores, las propuestas de incrementos de rango salarial.

Los servidores públicos que no hayan tenido incrementos salariales, promoción, o evaluaciones satisfactorias en un periodo de 3 años, tienen que someterse a una evaluación y examen de actualización. En caso de no obtener los mínimos de calificación requeridos tendrán seis meses para mejorar su puntuación, durante los cuales podrán asistir a cursos de capacitación, al término de dicho plazo nuevamente se evalúan y se les aplica examen, si no logran resultados positivos, se dictamina su baja.

Los incrementos de rango salarial no pueden abarcar más de un rango y tiene como requisito haberse desempeñado en el puesto que se evalúa durante todo el año que se califica y ser el titular de la plaza en la cual se desempeña.

El INEGI promueve y lleva a cabo acciones para lograr el desarrollo profesional y la actualización permanente del personal del Subsistema, de acuerdo con las necesidades de cada una de sus áreas de especialización.

Para la realización de estudios de especialización y postgrado fuera del Instituto se proporcionan apoyos consistentes en: Becas, pago de matrículas, medias becas, licencias sin goce de sueldo hasta por un año renovable un año más con goce de sueldo por un año.

Los mandos medios del Instituto tienen entre sus responsabilidades presentar anualmente a los titulares de las áreas, los planes y programas de trabajo, señalando clara y objetivamente sus metas, con el detalle suficiente para su medición y delimitación de responsabilidades.

Forman parte del Subsistema del Personal de Confianza, el Presidente del INEGI, Coordinadores, Directores Generales y Regionales y sus homólogos. Todos ellos pueden ingresar al Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza, con base en las formas de acceso de dicho Subsistema.

El Subsistema del Personal de Base, está integrado con los trabajadores con plaza de base. El Subsistema respeta los derechos adquiridos por los trabajadores, conforme a las leyes respectivas y a las Condiciones Generales de Trabajo, acordadas con los representantes sindicales; sin embargo en el marco del Sistema le son aplicables los siguientes rubros del Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza:

- Tabulador
- Incremento de rango salarial en cada puesto
- Acceso a otro Subsistema
- Selección y evaluación del personal

El personal de este Subsistema, puede integrarse al Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza, con el carácter de candidato interno, en cuyo caso y previa solicitud, se le puede otorgar una licencia por un máximo de seis meses, al término del cual decide si se reintegra a su plaza de base o renunciar a la misma. También puede integrarse via designación al Subsistema de Personal de Confianza.

### 2.3 Servicio Fiscal de Carrera, Servicio de Administración Tributaria

El Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria, fue aprobado por la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria, el 16 de mayo de 2003.

El Servicio Fiscal de Carrera, es un sistema de administración de recursos humanos que regula el ingreso, la permanencia de los mejores elementos, las oportunidades de desarrollo y la separación de los funcionarios fiscales de carrera con base en el desempeño profesional, atendiendo a criterios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.<sup>22</sup>

El Servicio está constituido por siete Procesos:

Proceso de Ingreso.- El personal interesado en ingresar al Servicio Fiscal de Carrera en calidad de aspirante, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Desempeñar un puesto de confianza considerado en el catálogo de puestos del SAT
- Aprobar las evaluaciones psicométricas, técnicas y de valores
- Reunir los requerimientos adicionales del puesto
- Aprobar el programa de capacitación básico establecido para el puesto
- Aprobar satisfactoriamente las evaluaciones del desempeño correspondientes al puesto

Si desea obtener la titularidad de Funcionario Fiscal de Carrera (FFC), deberá además, tener una antigüedad mínima de siete años en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público – Servicio de Administración Tributaria o en sus órganos desconcentrados o descentralizados de la Secretaría, o demostrar una experiencia

---

<sup>22</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria. "Diario Oficial de la Federación" 17 de mayo de 2003

mínima de 7 años en administración tributaria; aprobar los programas de capacitación y certificación establecidos para el puesto y aprobar satisfactoriamente las evaluaciones del desempeño correspondientes al puesto.

Proceso del Plan de Carrera.- A través de este proceso se brindan los mecanismos de desarrollo y crecimiento personal y profesional de los aspirantes y titulares. El Plan de Carrera se sustenta en tres elementos:

- Promociones, que son los movimientos salariales en el mismo puesto, sin implicar cambio de éstos, sino sólo mejora económica;
- Ascensos, que son los movimientos que permiten acceder a puestos de mayor jerarquía o responsabilidad, con una mejora económica
- Movimientos de puestos del mismo nivel con fines de formación

El Plan de Carrera tiene trayectorias verticales, horizontales y combinadas, de acuerdo a los niveles de desarrollo para los distintos cuerpos de especialidad:

Las Trayectorias Verticales, para ocupar posiciones ascendentes, donde las funciones se hacen más complejas y de mayor responsabilidad.

Las Trayectorias Horizontales, que son movimientos de puestos, donde se cumplen condiciones de equivalencia u homologación.

Las Trayectorias Combinadas, se dan por la ocupación de puestos en diferentes cuerpos de especialidad.

Los ascensos, promociones y permanencia se sustentan en un esquema de puntaje, o en concursos de oposición, éstos últimos pueden ser abiertos o restringidos. Para que puedan llevarse a cabo los ascensos es indispensable que exista una plaza vacante y en el caso de las promociones, la disponibilidad presupuestal,

Proceso de Formación.- A través de este proceso se propicia la adquisición y el desarrollo de las competencias laborales, para satisfacer las necesidades de efectividad en el desempeño del personal del Servicio Fiscal de Carrera. Se da a través de los siguientes elementos:

- Capacitación básica que promueve un adecuado desempeño del puesto, de acuerdo a los cuerpos de especialidad
- Adquisición y desarrollo de las competencias. Basadas en los planes curriculares, considerando una secuencia y gradualidad de los conocimientos
- Desarrollo de habilidades gerenciales en el personal de mando, necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones
- Desarrollo de habilidades que propicien una cultura organizacional de alto desempeño y de mejora continua
- Desarrollo humano y valores que propicien el comportamiento ético del personal

Proceso de Certificación.- Es de carácter obligatorio y se realiza a través de la evaluación de competencias o planes curriculares. Tendrá una vigencia que garantice la actualización de la competencia o del plan curricular, así como un valor dentro del esquema de puntaje.

Proceso de Evaluación del Desempeño.- Es entendida como la medición del cumplimiento cualitativo y cuantitativo de los resultados individuales y grupales establecidos para el logro de las metas del Servicio de Administración Tributaria. Su propósito es establecer un sistema integral de aseguramiento del desarrollo con calidad, orientado a la mejora continua del personal y a la alineación de los esfuerzos individuales y grupales a los institucionales.

Los resultados de la evaluación del desempeño del personal son considerados como; insumo para otros procesos del Servicio Fiscal de Carrera y como uno de los

elementos a considerar para la permanencia como Funcionario Fiscal de Carrera (FFC) o aspirante.

Proceso de Esquema de Puntaje.- Consiste en asignar un valor cuantitativo al personal del Servicio Fiscal de Carrera, relacionado con su desarrollo y desempeño. Obtiene un mayor puntaje el aspirante o el FFC que haya ocupado puestos en diversos cuerpos de especialidad o haya tenido cambios de trayectoria laboral, de localidad, antigüedad.

El puntaje obtenido por el personal del Servicio Fiscal de Carrera, se registra y es factor a considerar para acceder a otros beneficios.

La Retribución está vinculada a la valuación del puesto. El Sistema estableció un esquema de prestaciones e incentivos para el SFC, considerando la disponibilidad presupuestal.

Proceso de Separación.- El personal es separado del Servicio Fiscal de Carrera, sin responsabilidad para el Servicio de Administración Tributaria, por alguna de las siguientes causas: Incumplir con las obligaciones inherentes a su cargo; no acreditar de manera suficiente las evaluaciones del desempeño; o no acreditar de manera suficiente las certificaciones.

La administración del Servicio Fiscal de Carrera y la profesionalización de los Funcionarios Fiscales de Carrera, es a través de cuatro cuerpos de especialidad:

- Administración Tributaria
- Comercio Exterior
- Administración de Recurso
- Tecnología de la Información

## 2.4 Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral (IFE), se crea al igual que el Servicio Profesional Electoral (SPE) como resultado del mandato constitucional introducido por la reforma política de 1989 – 1990, que estableció la obligatoriedad a la autoridad electoral de organizar los comicios federales basado en un cuadro de funcionarios profesionales.

El IFE cuenta con un marco normativo que regula y posibilita el quehacer institucional de la profesionalización, dicho marco es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, en el se asientan criterios de mérito e igualdad de oportunidades, así como en los consensos teóricos acerca de las funciones básicas, establece con precisión, transparencia y dentro de un enfoque integral los cinco procesos modulares de la profesionalización.<sup>23</sup>

El Servicio Profesional Electoral tiene por objeto:

- Coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto Federal Electoral y al ejercicio de las atribuciones de los órganos del mismo, fomentando entre sus miembros la lealtad e identificación con la institución y sus fines;
- Garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales
- Asegurar que el desempeño de sus miembros se apege a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad
- Proveer al Instituto de personal calificado
- Otorgar certeza jurídica al personal del Instituto Federal Electoral

Por su parte la Dirección Ejecutiva es la encargada de:

---

<sup>23</sup> MÉXICO, INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, "Diario Oficial de Federación" 29 de marzo de 1999

- Reclutar, seleccionar, incorporar, formar, desarrollar, evaluar y en su caso proveer, ascender, incentivar o sancionar al personal de carrera
- Asegurar que el personal de carrera se apegue a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad
- Vincular el desempeño de las responsabilidades y el desarrollo profesional del personal de carrera con el cumplimiento de los objetivos institucionales

El Servicio Profesional Electoral fue organizado y desarrollado a través de la Dirección Ejecutiva del Instituto, su operación y desarrollo se basan en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los rectores de la función electoral federal y la competencia de sus miembros.

El Servicio Profesional Electoral es un Sistema de carrera compuesto por los siguientes procesos:

- Incorporación.- Mediante procedimientos abiertos y objetivos se recluta a los aspirantes con los mejores perfiles para la ocupación de los cargos vacantes
- Formación.- A través de un programa inspirado en las teorías psico – pedagógicas de frontera, se perfilan funcionarios electorales con las competencias que requieren para el buen desarrollo de sus actividades.
- Evaluación del Desempeño.- A través de la comunicación con antelación a los funcionarios de las expectativas institucionales sobre su desempeño y sus competencias, se garantiza la eficacia, la eficiencia y la congruencia con los principios rectores de la institución.
- Promoción.- La asignación de los ascensos, la titularidad, los reconocimientos y los estímulos especiales procede con apego a los méritos y al buen desempeño.
- Sanción.- Para los efectos de disuasión y corrección de las conductas alejadas del profesionalismo.

El Personal de Carrera se integra en dos cuerpos de funcionarios electorales y ocupan rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del IFE

El ingreso al Servicio comprende el reclutamiento y la selección de aspirantes, la ocupación de vacantes, la incorporación a los cuerpos que componen el servicio, la expedición de nombramientos y la adscripción a los cargos y puestos establecidos.

El acceso al Servicio se puede dar por tres vías:

- Ganar el concurso de incorporación
- Aprobar el examen de incorporación
- Acreditar los cursos de capacitación y formación, incluyendo los exámenes correspondientes y realizar prácticas en los Órganos del Instituto

El concurso de incorporación, en su modalidad de oposición, es la vía primordial para ocupar las vacantes y el acceso al servicio, las otras vías de acceso se utilizan de manera excepcional.

Los interesados en ingresar a una plaza de servicio deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano, en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles
- Estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial
- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación
- No haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido en los tres inmediatos anteriores a la designación
- No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público federal o local

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo
- Haber acreditado el nivel de educación media superior para quienes aspiren al Cuerpo Técnico y como mínimo un certificado de haber aprobado un programa de estudios de nivel licenciatura, para quienes deseen pertenecer al Cuerpo de la Función Directiva
- Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de las funciones

Uno de los aciertos del Servicio Profesional Electoral, es la evaluación anual del desempeño de los funcionarios electorales. Desde su fundación, el servicio civil del IFE ha estado sujeto a una evaluación por parte de la Junta General Ejecutiva. Debe señalarse que no sólo existe una evaluación del desempeño, sino que también se evalúa el aprovechamiento de los funcionarios en el Programa de Formación y Desarrollo y, a partir de 1999 con la entrada en vigor del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, existe también una evaluación global.

La evaluación del desempeño ha ido evolucionando, particularmente a partir de este nuevo Estatuto, ya que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) ha puesto énfasis en la consolidación del sistema de evaluación como instrumento útil para la toma de decisiones y para la mejora constante en el desempeño de los funcionarios y los resultados de sus actividades.

La DESPE tiene a su cargo la coordinación de la Evaluación del Desempeño de los funcionarios del Servicio, así como la Evaluación Especial. La primera de estas evaluaciones es anual, la segunda sólo se lleva a cabo para procesos electorales federales.

Estas evaluaciones se desarrollan con apego a los principios de objetividad, certeza y legalidad que rigen al IFE, y las aplican principalmente quienes de manera directa, efectúan el seguimiento documental y de campo de las actividades de cada funcionario del Servicio Profesional Electoral.

La evaluación es aplicada tanto por los superiores jerárquicos como por los normativos del área correspondiente. De esta forma se logra una evaluación equilibrada, que considera y pondera diversos factores y varios evaluadores, disminuyendo así las posibilidades de subjetividad en la evaluación.

La evaluación del desempeño de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral, valora el rendimiento integral de los miembros del servicio en el área y puesto en el que laboran respecto a las funciones que tienen encomendadas y considerando los siguientes factores:

- Eficacia y eficiencia en procesos, proyectos o funciones
- Eficacia y eficiencia en resultados globales
- Principios y perfiles de actuación
- Desarrollo laboral y demás que se determinen con la aprobación de la Junta General Ejecutiva (como es el caso de la evaluación del Programa de Seguimiento para aquellos miembros del Servicio con bajo desempeño).

Finalmente los funcionarios con calificaciones sobresalientes pueden recibir incentivos, además de que esos resultados se consideran en los concursos de oposición para obtener ascensos en cargos o en el sistema de promociones en rangos.

En lo que respecta a la Evaluación Especial para procesos electorales, los factores a evaluar son tres:

- Evaluación del logro de resultados derivados de los objetivos y metas programadas
- Evaluación de los estándares profesionales de servicio
- Evaluación del trabajo en equipo.

En el caso de este tipo de Evaluación, se pone el énfasis en resultados concretos especialmente importantes para la organización: eficaz e imparcial de una elección. La evaluación especial será una parte de la evaluación anual, que se ha ido convirtiendo en una evaluación de resultados concretos y sustanciales.

El diseño de indicadores para este Sistema ocurre en un marco de responsabilidad compartida por medio de mecanismos coordinados por la DESPE y con la colaboración de las distintas instancias del Instituto involucradas en el proceso de evaluación. A partir de esa deliberación, la Junta General Ejecutiva del Instituto aprueba un sistema de evaluación que aplican distintos evaluadores. Al final, la Dirección Ejecutiva sistematiza los resultados que, nuevamente son aprobados por la Junta.

Los resultados se dan a conocer a cada funcionario del Servicio. Debe señalarse que el personal de carrera que no obtenga una calificación aprobatoria (seis en una escala de cero a diez) en su evaluación anual del desempeño será separado del Servicio Profesional Electoral, además, al personal de carrera que haya obtenido en la evaluación del desempeño un resultado que oscile en un rango de 60 a 74.99 puntos tendrá un seguimiento a su desempeño durante el periodo posterior a la evaluación.

### **3. El Factor Humano en las Instituciones Responsables del Manejo del Agua en México 1926 – 2006**

El antecedente más remoto de organismos responsables del manejo del agua en México, lo constituye el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio creado el 22 de abril de 1853, el cual tenía a su cargo entre otras las funciones de fomento agropecuario, a las cuales se incorporó más tarde la función de irrigación.

Sin embargo el primer antecedente orgánico de una Institución responsable de la administración y el manejo del agua, se ubica en el año de 1921 cuando se crea dentro de la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Dirección de Irrigación, a la que se asignan las funciones de organización del servicio hidrológico, el estudio de grandes proyectos de irrigación, así como la construcción y operación de las obras

#### **3.1 Comisión Nacional de Irrigación 1926**

Durante el periodo comprendido entre 1924 y 1928, siendo presidente de la República Mexicana el General Plutarco Elías Calles, se emitieron las leyes que, en congruencia con el proceso de reforma agraria, hicieron posible la construcción de grandes y pequeñas obras hidráulicas.

En ese periodo, la política hidráulica no se dirigió, como hasta entonces, únicamente a dar concesiones, administrar y distribuir el recurso agua entre inversionistas particulares, sino que se dirigió a llevar a cabo las obras necesarias para abrir grandes superficies al riego, fraccionando y colonizando áreas de antiguos latifundios y de terrenos nacionales.

Lo anterior permitió hacer que las condiciones madurarán, para que a través de una decisión política fundamental, diera inicio la etapa constructiva del sector, para lo cual el 9 de enero de 1926 se promulgaría la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, la cual tuvo como finalidad promover y construir obras de riego, y crear un

órgano administrativo denominado Comisión Nacional de Irrigación (CNI). El objetivo de esta dependencia, fue estudiar las iniciativas de riego convenientes, formular los proyectos y darlos a conocer a los propietarios de las tierras, si éstos los encontraban provechosos para sus propios fines, las obras debían iniciarse<sup>24</sup>

En 1926 el país disponía de una política hidráulica, pero no estaba preparado para iniciar de inmediato una tarea de la magnitud exigida. No existían los técnicos ni los datos básicos necesarios, sin embargo la Comisión Nacional de Irrigación tenía entre sus objetivos: formar personal, perfeccionar los estudios y posteriormente crear la capacidad nacional de investigación.

Entre 1926 y 1928 la Comisión recibió presupuestos importantes y pudo con ello iniciar numerosas obras mediante contratos. Comenzó a construirse la infraestructura de los sistemas de riego. Esta primera etapa se caracterizó por la organización de trabajos bajo contrato con empresas extranjeras y por la preferencia a la construcción de grandes Distritos de Riego.

Durante el periodo 1929 – 1934 la Presidencia de la República estuvo ocupada por tres personas: el Licenciado Emilio Portes Gil, del 1 de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930, por el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio del 5 de febrero de 1930 al 1 de septiembre de 1932 y por el General Abelardo L. Rodríguez del 2 de septiembre de 1932 al 1 de diciembre de 1934.

En dicho periodo la Comisión Nacional de Irrigación celebró un contrato con la empresa extranjera J. C. White Engineering Coruna, lo que redituó grandes ventajas para el país, pues la compañía trajo ingenieros notables y experimentados, los cuales no sólo pusieron las bases de la irrigación moderna, sino que hicieron escuela entre los ingenieros mexicanos

---

<sup>24</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS, *Agua y Sociedad*, Ciudad de México, 1975. 250pp

En 1932 la CNI aprobó que los ingenieros mexicanos que se habían especializado en irrigación, se encargaran de hacer los estudios, los diseños y la dirección de las obras, y que los ingenieros extranjeros supervisasen los trabajos hasta el final de su contrato. Bajo esta situación, se dio inicio al establecimiento de los sistemas de riego.

Durante el periodo comprendido entre 1934 y 1940, ocupó la Presidencia de la República el General Lázaro Cárdenas del Río, en el año de 1935 se terminó el contrato de la Comisión Nacional de Irrigación con la J. C. White Engineering Corp. y los ingenieros mexicanos empezaron a diseñar y construir la mayoría de las obras de riego y drenaje del país.

Al cabo de un breve periodo de transición, la ingeniería mexicana alcanzó un nivel satisfactorio de autosuficiencia para la realización de las obras que el país requería. La aplicación de los métodos experimentales a la solución de problemas de ingeniería civil se inicia en forma sistemática con la creación, en 1936, de la oficina de Ingeniería Experimental en la Comisión Nacional de Irrigación.

Para 1938 se habían logrado algunos adelantos en la ingeniería hidráulica tales como:

- El empleo del cemento de bajo calor, que se utilizó en la construcción de la Presa Rodríguez.
- Los machones de cabeza redonda que se usaron por primera vez en el mundo en la construcción de la Presa Venustiano Carranza (Don Martín).
- El procedimiento de carga de prueba, que se utilizó en el cálculo de la construcción de la Presa Calles. Ingenieros mexicanos emplearon este procedimiento en el caso de la Presa La Angostura, de 100 metros de altura.
- El proporcionamiento científico del concreto, basado en la relación agua – concreto, que se utilizó en la Presa Abelardo L. Rodríguez y en el sistema de riego del Río Conchos

La CNI, no sólo tenía la misión de construir obra, sino también la de colonizar los Distritos de Riego que creara, procurar el mejoramiento de sus colonos y orientar agrícola y económicamente la explotación de sus distritos. Sin embargo para poder iniciar estos trabajos México tenía dos grandes obstáculos que vencer:

- La escasez de datos sobre el escurrimiento de los ríos que intentaba aprovechar.
- La falta de personal especializado, con experiencia efectiva, en el proyecto y en la construcción de las obras de irrigación.

En la solución del primer obstáculo se emplearon todos los recursos técnicos posibles y la experiencia de que se pudiera disponer, no sólo en México, sino en los países más adelantados en irrigación.

En lo relativo a la falta de personal técnico especializado, con experiencia efectiva en el proyecto y construcción de las obras, el gobierno resolvió no tratar de improvisar, sino traer a México un grupo brillante de ingenieros extranjeros especializados en irrigación.

Al final de este sexenio la CNI es la institución constructiva más importante que realiza obras en todo el ámbito de México y por primera vez trasciende las fronteras de México, pues a fines de 1938 el gobierno de Bolivia se dirige al país solicitando su cooperación para investigar sus posibilidades de riego, designándose con tal propósito una comisión de técnicos mexicanos, que permanecería por varios años en ese país. Hacia finales de la década de los treinta, la actividad de la CNI había generado ya importantes repercusiones para el progreso de la ingeniería civil mexicana.

De 1940 a 1946 ocupó la Presidencia de la República el General Manuel Ávila Camacho y uno de los problemas más importantes que se resolvieron desde principios del período fue el de transformar el sistema de construcción por

administración directa de la Comisión en uno moderno de construcción a contrato, basado en precios unitarios obtenidos por concurso público ya que fueron inferiores a los que anteriormente se habían obtenido, ejecutados por administración. La aceptación de esa solución hizo que en México se formaran compañías contratistas dirigidas por técnicos mexicanos y con capital mexicano.

Hacia 1946 la Comisión Nacional de Irrigación disponía de una nueva estructura técnica y administrativa consolidada. Con nueva y confiable información se pudieron realizar mejores estimaciones del potencial hidroagrícola del país, así como de sus limitaciones. La CNI había evolucionado de tal modo que se convirtió en el principal órgano constructor del gobierno. Nuevas líneas de actividad le fueron incorporadas, como la realización de estudios, proyectos e instalaciones para la generación hidroeléctrica en todas las presas susceptibles de utilizarse con ese fin; la ejecución de programas de forestación y conservación de suelos en las áreas de regadío y en las cuencas de las presas.

### **3.2. Secretaría de Recursos Hidráulicos 1947**

Durante la presidencia del licenciado Miguel Alemán Valdés, 1946 – 1952, se anunció que con objeto de llevar a cabo un gran programa de obras de irrigación y de aprovechamiento del agua para fines múltiples, se creaba en 1947, la Secretaría de Recursos Hidráulicos SRH, lográndose así que se diera otro gran avance en el aprovechamiento del agua en México.

La Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 1948 declaró de utilidad pública la planeación, proyección y ejecución de obras de agua potable y alcantarillado en toda la República, facultando a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para intervenir en tales obras. Esto originó la creación de múltiples sistemas de agua potable y alcantarillado dentro del territorio nacional con la intervención técnica y financiera del Gobierno Federal. La SRH asume la responsabilidad de administrar los servicios de agua potable y alcantarillado, a través de las Juntas Federales de Agua Potable; en

ellas se alcanzó un cierto grado de descentralización y participación ciudadana, la Secretaría intentó la entrega de las obras a los propios usuarios.<sup>25</sup>

De 1952 a 1958 ocupó la Presidencia de la República el licenciado Adolfo Ruiz Cortines, quien durante su primer año y medio de gobierno trató de combatir la inflación existente, restringiendo los gastos públicos. Disminuidas las reservas en divisas del Banco de México, S. A., por fuertes desequilibrios en la balanza de pagos, hubo necesidad de devaluar el peso mexicano a principios de 1954, la devaluación no contuvo el proceso inflacionario, que continuó en los años siguientes del sexenio con un aumento incesante en el costo de la vida como lo muestran los factores deflacionarios del Banco de México, S. A.

Lo anterior implicó que a pesar de que el presupuesto total de egresos de la federación siguió creciendo notablemente, las inversiones destinadas a irrigación no lo hicieron en la misma forma; a pesar de la disminución del presupuesto para irrigación la SRH contó en este sexenio con numerosas grandes obras a punto de terminarse o en proceso adelantado de construcción, por lo que pudo presentar al final del sexenio un balance muy favorable de hectáreas beneficiadas.

Es importante señalar que en 1956 se fundó el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el objeto de generar actividades de investigación en ingeniería que respondieran a las necesidades nacionales de ese momento y a otras que se anticipaban para el futuro.<sup>26</sup>

En el periodo 1958 – 1964 la presidencia de la República estuvo ocupada por el licenciado Adolfo López Mateos, quien debió reorientar parcialmente el esfuerzo de inversión para infraestructura hidroagrícola. Aparecieron consecuencias negativas en los sistemas de irrigación, en algunas superficies la falta de un drenaje eficiente provocaba ensalitramiento de los suelos. Además, la infraestructura requería ser

---

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> LLANAS FERNÁNDEZ Roberto, Mandujano Gordillo Cecilia Concepción *Cuarenta años del Instituto de Ingeniería 1956 – 1996*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Ingeniería 1996. 286 pp

completada para hacer posible una mejoría en las técnicas de riego. Se trataba, en suma, de impedir el deterioro de la productividad en las tierras regadas. El objetivo, que en épocas posteriores alcanzaría una nueva significación, incluía economizar el agua mejorando las redes de canales y aplicar el riego en las debidas proporciones para elevar los rendimientos.

La Presidencia de la República, estuvo ocupada de 1964 a 1970 por el licenciado Gustavo Díaz Ordaz, en el periodo la política hidráulica tuvo tres características novedosas: el mayor énfasis puesto en las obras de pequeño riego; la ampliación del concepto de desarrollo integral de cuencas al de regiones que comprendían varias cuencas; y el plan de mejoramiento parcelario en tierras de riego.

Durante esta época la obra de irrigación fue continuada, pero en este sexenio al igual que en el anterior el problema principal fue la carencia de estudios y proyectos de obras que se pudieran construir rápidamente. Por lo cual se iniciaron estudios de corto, mediano y largo plazo, utilizando los servicios de la propia Secretaría de Recursos Hidráulicos, de empresas de ingeniería y la participación de escuelas de ingeniería que habían canalizado el servicio social a esta actividad.

Al asumir la Presidencia de la República el licenciado Luis Echeverría Álvarez, al inicio de la década de los setenta la economía mundial empezó a manifestar agudos cambios e importantes tensiones económicas y financieras. De esta forma se presentaron alteraciones en los mercados financieros y cambiarios, lo que originó la especulación con gran intensidad en ambos mercados agravando los desajustes en los tipos de cambio internacional y en los precios de las materias primas, lo que refleja un desorden en la economía mundial.

En materia de política hidroagícola, este sexenio presentó pocos cambios en relación con los sexenios anteriores, aunque se duplicó a precios corrientes la disponibilidad presupuestal de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; es importante señalar que el

89% de la inversión gubernamental en el Sector Agropecuario durante 1971 – 1976 correspondió al sector de la agricultura de riego.<sup>27</sup>

Como apoyo a la política hidroagrícola, en 1971 se elaboró y promulgó la Ley Federal de Aguas, la cual tuvo como objetivo integrar en un solo instrumento jurídico todas las leyes vigentes en la materia, e incorporar los elementos necesarios para mejorar la legislación hidráulica del país.

Con las nuevas dimensiones de la sociedad y la economía, la administración y el control del patrimonio hidráulico se habían tornado más complejos. Era claro que su manejo no podía reducirse a la construcción de obras materiales, sino que exigía la conjugación explícita de enfoques económicos, sociales, legales, humanos, financieros, técnicos y políticos.

Se modificó la organización de la SRH, con el objetivo de consolidar las diversas actividades internas y adecuar el trabajo institucional. Así en septiembre de 1972, se integró un cuerpo técnico que tenía como objetivo agilizar el proceso de planeación requerida para el desarrollo de los proyectos, programas y políticas en materia de recursos hidráulicos.

Este cuerpo, se organizó a través de un convenio celebrado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, con la participación de todas las Secretarías, Departamentos y Organismos Descentralizados de nuestro país, que directa o indirectamente tuviesen relación con el aprovechamiento del agua.

Entre los resultados de este cuerpo, surgió el diseño de una metodología, la cual constituyó el punto de partida para elaborar los programas de trabajo que condujeron al Plan Nacional Hidráulico 1975.

---

<sup>27</sup> MÉXICO. SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS, *Agua y Sociedad*, Ciudad de México, 1975. 250pp

En el proceso metodológico se elaboraron objetivos, políticas y metas para el aprovechamiento del agua; se identificaron proyectos; se hicieron recomendaciones para elaborar estudios y obtener datos básicos y se formularon programas para construcción y operación de infraestructura, modificaciones institucionales, capacitación de personal e investigación. En cada ciclo del proceso metodológico, se analizaron aspectos socioeconómicos a nivel nacional y regional, así como el panorama hidráulico. Se plantearon también alternativas de solución y se detectaron las necesidades de información. También se analizó la compatibilidad de los programas regionales a nivel nacional y los requerimientos financieros y de recursos humanos, de dicho análisis se derivaron ajustes en las metas y políticas

En la elaboración del Plan Nacional Hidráulico 1975 se utilizó la información recabada en diversos organismos públicos y privados así como estudios realizados en el país y la experiencia acumulada por técnicos y expertos, así mismo se tuvo el apoyo de asesores extranjeros.

La primera versión del PNH, fue producto de una metodología creada en México, en su elaboración se aprovechó la experiencia de más de 50 años de política hidráulica y el concurso del conocimiento mundial, lo cual permitió plantear el mejor aprovechamiento del agua dentro del contexto nacional.

El Plan se realizó con el propósito de "formular e instituir un proceso sistemático de la planeación del aprovechamiento de los recursos hidráulicos para la selección racional de programas, proyectos y políticas en esta materia, que apoyaran el logro de los objetivos del desarrollo socioeconómico nacional".<sup>28</sup>

El Plan demostró que no sólo los recursos hidráulicos sino también los suelos eran suficientes para apoyar el futuro desarrollo del país, siempre y cuando estos recursos se utilizaran y manejaran en forma eficiente. Otras recomendaciones del Plan fueron:

---

<sup>28</sup> MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Programa Nacional Hidráulico 2001 – 2006. Resumen Ejecutivo*, México. 2° ed., 2001. 23 pp

aprovechar al máximo la infraestructura de riego y drenaje; se beneficien con la explotación de sus recursos; realizar proyectos piloto como paso inicial en grandes acciones donde haya poca experiencia o información; impulsar la formación, capacitación y motivación de recursos humanos en todos los niveles, estimular y organizar la investigación básica y aplicada adecuada a la realidad mexicana para mejorar el aprovechamiento, reuso y control de la calidad del agua; participar en programas educativos permanentes para crear conciencia sobre el uso racional del agua y promover la participación de los usuarios en la elaboración, construcción y operación de las obras; implantar programas integrales compuestos por infraestructura y acciones institucionales de apoyo; considerar en las decisiones sobre planeación y manejo de agua subterránea y al agua superficial como dos partes interdependientes de un mismo recurso, a nivel local y regional.

Posteriormente y a fin de proporcionar nuevas versiones, mejor adaptadas a las condiciones futuras, basadas en una mejor y más completa información, se institucionalizó en mayo de 1976 la Comisión del Plan Nacional Hidráulico. Dicha Comisión fue la encargada de actualizar el Plan, generando así el Plan Nacional Hidráulico 1981.

### **3.3 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos 1976**

El periodo presidencial 1976 – 1982 correspondió al licenciado José López Portillo, quien en 1976, propone la fusión de la antigua Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos, para formar la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), bajo la acción del Gobierno Federal en relación con el fomento de la agricultura. En esta nueva Institución prosigue la labor constructiva, si bien en condiciones restrictivas que se acentuaron con la crisis financiera de los ochenta.

A finales de 1976, las funciones y los recursos humanos de la SRH y de la Comisión Constructora de la Secretaría de Salubridad y Asistencia abocada hasta entonces a realizar las obras en el medio rural, pasaron a la Secretaría de Asentamientos

Humanos y Obras Públicas, conservando la SRH aquellas obras cuya magnitud y complejidad técnica requerían de su atención directa. Se creó así una división artificial entre lo que se llamó “obras de abastecimiento de agua en bloque” a cargo de la recién creada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el resto de las obras que componen el sistema de agua potable y alcantarillado.

Los dos últimos años de la década de los setenta y los dos primeros de la siguiente fueron escenario de acontecimientos, principalmente ligados a la economía, que habrían de marcar intensamente el futuro del país.

En el contexto de la crisis internacional y nacional varios eran los principales problemas del agua en el país. Dadas las características del recurso ninguno de ellos podía considerarse de manera aislada: constituían una cadena y, en ocasiones, círculos viciosos. La evolución misma del marco económico hacia la crisis de 1982 había repercutido sobre las posibilidades de desarrollo hidráulico nacional, incluyendo el mantenimiento y el uso pleno de la infraestructura construida. Hacia 1982 el reclamo mayoritario por el agua sorprendía por la extensión y profundidad que había adquirido, en la sociedad el agua alcanzaba una fuerte trascendencia política

El periodo presidencial del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, 1982 – 1988, se caracterizó por la incertidumbre y la inseguridad que existía en el ámbito internacional, debido a la crisis en que se encontraba inmerso el sistema capitalista, el desequilibrio existente en las relaciones económicas y políticas internacionales habían ocasionado que las naciones industrializadas ajustaran o modificaran sus esquemas de crecimiento, estos fenómenos afectaron a los países en vías de desarrollo, agravando en muchos casos, situaciones internas ya de por sí difíciles.

En nuestro país la crisis sufrida fue evidencia de la vulnerabilidad del sistema económico que por insuficiencias estructurales, ampliaba y reproducía los impactos de los desajustes externos, esto se observó claramente en la reducción del producto

nacional, las altas tasas de inflación, el desempleo, el agotamiento de la reserva internacional, la devaluación de peso, las desigualdades sociales, la falta de integración en los procesos productivos, etc., dicha situación requería de cambios en las estrategias del desarrollo; con respecto a la irrigación se pretendía lograr el máximo aprovechamiento del agua como elemento decisivo para el desarrollo económico y social del país, ya fuera para la salud de la población, la producción agropecuaria, la generación de energía, el desarrollo urbano o el proceso de industrialización en general.

En el pasado, tanto en el periodo de desarrollo estabilizador como en los años de incremento del déficit del sector público, la tendencia había sido responder a las demandas de agua por medio casi exclusivo de nuevos aprovechamientos. La proyección de esa modalidad conducía a un reto constructivo que si técnicamente era factible, no podía ser asumido al tomarse en cuenta las restricciones de inversión generadas por la profundidad de la crisis económica. Tampoco resultaba aceptable esa tendencia en términos de un desarrollo nacional autosostenido.

En los veinte años siguientes, el esfuerzo constructivo debería, entonces y necesariamente, integrarse en una política que ligara las nuevas obras con una utilización del agua sin derroche y con uso pleno de la vasta infraestructura existente. Tal vez en estos dos últimos puntos residían los más importantes desafíos a largo plazo para la sociedad mexicana y sus instituciones.

El precepto constitucional contenido en el artículo 27 y en la Ley Federal de Aguas de 1972, había sido el sustento de la capacidad rectora del Estado en materia hidráulica. Las nuevas realidades exigían ajustes y adecuaciones complementarias en la legislación, en la asignación de las atribuciones administrativas y en la capacidad y eficiencia de la administración del agua; sobre todo, resultaba urgente superar un tratamiento desintegrado de calidad y cantidad tanto de agua superficial como subterránea, así como una tendencia a la aplicación de las normas legales casi exclusivamente en el caso del riego. Prácticamente estaba sin atención la aplicación

del marco jurídico en las industrias, en los sistemas de abastecimiento de agua potable y en los centros turísticos.

Aunque previstos, los mecanismos de recuperación de las inversiones en desarrollo hidráulico y los utilizados para cubrir los costos de operación y mantenimiento de los sistemas no lograban sus objetivos: La política tarifaria no era apropiada, pese a la escasez de recursos debían dedicarse subsidios a cubrir los costos de la operación y el mantenimiento. Con todo ello surgió uno de los círculos viciosos que amenazaban ahogar las futuras iniciativas para ampliar los servicios y atender el incremento de la demanda.

Por último, resultaban insuficientes, en cantidad y calidad, los recursos humanos disponibles para el desarrollo hidráulico nacional. La investigación para la adaptación o generación de tecnologías apropiadas, orientadas a un mejor aprovechamiento del agua, mostraba serias restricciones y dispersión.

La crisis subrayaba la importancia de esos grandes problemas del agua. De ella surgían, al mismo tiempo las más fuertes limitaciones para superarlos y los más urgentes reclamos para hacerlo. Instituciones y usuarios debían comenzar un largo camino hacia la modernización, la eficiencia y la preservación del líquido.

A partir de 1983, se reestructura la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, fortaleciéndose su autoridad en la administración y manejo de las aguas nacionales, para lo cual en el nivel central se dio unidad orgánica a todas las funciones relacionadas con el agua.

La SARH desconcentró gran parte de sus actividades operativas hacia sus Delegaciones Estatales y estableció Coordinaciones Regionales para avanzar en el manejo integral del agua por cuencas; simultáneamente a la descentralización de funciones y de recursos humanos, técnicos y materiales hacia los estados se realizó el reordenamiento de las atribuciones y funciones en el interior de la Secretaría.

El establecimiento de Comisiones Ejecutivas para las cuencas más importantes de la República, proceso iniciado en 1947, cerró su ciclo de vida para dar cabida a un movimiento intenso de fortalecimiento de las Delegaciones Estatales de la SARH. Por su parte, la Comisión de Plan Nacional Hidráulico se transformó en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua IMTA, para impulsar el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos.

La política hidráulica del presidente Miguel de la Madrid se tradujo en tres líneas de acción: mejorar la administración del agua, con miras a su aprovechamiento racional y a la preservación de su calidad; propiciar la mayor eficiencia social y económica de la inversión y el gasto público, otorgando mayor atención al uso pleno de las obras y a la reducción del consumo de agua por parte de los distintos usuarios; e impulsar el desarrollo de la tecnología y de los recursos humanos.

Se actualizaron los sistemas de trabajo en el Sector Público Hidráulico; se adecuó el marco jurídico de la administración de líquido; se avanzó en la integración de las actividades de manejo del agua subterránea y superficial, así como la calidad y cantidad en el ámbito de la autoridad del agua; se mejoraron los procesos constructivos de las obras hidráulicas; un conjunto de medidas y programas de largo alcance se puso en marcha para eliminar las causas del derroche y el empleo irracional del líquido en la agricultura, las ciudades y la industria; se avanzó en el manejo y control del agua en el trópico húmedo; se impulsó el desarrollo tecnológico, entendido como generador de condiciones para acelerar la implantación de los cambios en la política hidráulica; finalmente, la formación y el entrenamiento de personal dedicado a resolver los problemas del agua en torno a instrumentos y normas modernas recibió una atención primordial.

### **III Marco de Referencia**

#### **1. La Comisión Nacional del Agua**

Al inicio del sexenio del licenciado Carlos Salinas de Gortari, (1988 – 1994), la obra hidráulica seguía en marcha, pero requería un nuevo marco de política, nuevas leyes e instituciones que permitieran a la sociedad hacer frente a nuevos retos en su tarea de hacer del agua factor de progreso y motor del desarrollo sostenible del país.

Se buscó que en todos los niveles de intervención gubernamental del sector se aplicaran los mismos criterios de planeación, programación, ejecución y evaluación. La finalidad de las modificaciones era lograr una administración eficiente del agua; aumentar la participación de los usuarios en los costos de aprovechamiento y conservación; resolver los conflictos que se generan en la asignación de recursos disponibles, así como los problemas que enfrenta el aprovechamiento del agua y la preservación de su calidad, en busca de una distribución justa del recurso y de los beneficios de su uso.

Sin embargo para esa época la solución de los problemas del agua, había trascendido la frontera puramente técnica, y se convertía en un factor importante en los aspectos sociales y políticos, asociados al desarrollo nacional. Así el desarrollo sostenido y estable del país, aunado a las necesidades de la población requería desarrollar la infraestructura hidráulica del país y procurar la distribución adecuada de las aguas nacionales en sus diversos usos.

##### **1.1 Creación**

La Comisión Nacional del Agua, se crea como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el 16 de enero de 1989, teniendo a

su cargo las actividades de planear, construir, operar y conservar la obra hidráulica y realizar las acciones que se requieran en cada cuenca hidrológica.<sup>29</sup>

En la historia hidráulica de México siempre ha estado involucrada la capacidad de los mexicanos para transformar nuestra geografía y transmitir a otras generaciones sus conocimientos y experiencias, desde sus comienzos hasta los tiempos actuales de avances tecnológicos importantes, forjando así una sólida tradición. La Comisión Nacional de Agua es depositaria de esta tradición hidráulica, rica en experiencias y retos para el futuro.

Desde su nacimiento, la Comisión adquirió el compromiso de enfrentar los retos del agua de una manera eficiente y moderna. Cumplir con este compromiso ha significado un proceso de cambio continuo, para combinar la experiencia de las instituciones que la antecedieron con los avances tecnológicos y permitir introducir sistemas y procedimientos para una gestión pública más eficiente. De este modo, aunado al reto técnico de administrar el agua y regular su ocurrencia para proveer las condiciones que permitan su desarrollo sustentable en beneficio del país, se estableció el compromiso institucional de consolidar una administración moderna.

El papel institucional de la Comisión se extiende más allá de sus fronteras internas, para asumir un papel de liderazgo en la consolidación de un sector al cual concurren los recursos y capacidades de toda la sociedad.

De acuerdo con los conceptos anteriores, el desarrollo de la capacidad institucional de la CNA se orientó por los siguientes lineamientos de estrategia:

- La capacidad de respuesta de la CNA ante los problemas que le fueron planteados, esto es, su efectividad, fue uno de los principales indicadores del cumplimiento de su compromiso como institución moderna y eficiente.

---

<sup>29</sup> MÉXICO, SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAÚLICOS. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua, "Diario Oficial de la Federación" 16 de enero de 1989

- Preservar y enriquecer la tradición hidráulica para enfrentar adecuadamente los retos presentes y futuros, esto es, alcanzar la excelencia, implica impulsar el desarrollo y transmisión de conocimientos y tecnologías que permitan a la institución resolver adecuadamente los problemas, en un ambiente que propicie y aproveche el potencial creativo de sus miembros, estableciendo las condiciones de trabajo que canalice dicho potencial a favor del desarrollo hidráulico del país.
- Como promotora del cambio, para inducir la nueva cultura del agua, la CNA debe involucrarse internamente en los cambios que requiere su administración para facilitar la tarea de sus áreas sustantivas, promoviendo procesos de desconcentración en el marco de delegación efectiva de autoridad y corresponsabilidad.

La finalidad de las modificaciones era lograr una administración eficiente del agua; aumentar la participación de los usuarios en los costos de aprovechamiento y conservación; resolver los conflictos que se generan en la asignación de los recursos disponibles, así como los problemas que enfrenta el aprovechamiento del agua y la preservación de su calidad, en busca de una distribución justa del recurso y de los beneficios de su uso.

Actualmente la solución de los problemas del agua ha trascendido la frontera puramente técnica, para constituir un factor importante en los aspectos sociales y políticos, asociados al desarrollo nacional. Así el desarrollo sostenido y estable del país, aunado a las necesidades de la población requieren desarrollar la infraestructura hidráulica del país y procurar la distribución adecuada de las aguas nacionales, en sus diversos usos.

Al integrarse la Comisión Nacional del Agua en 1989, enfrentaba tres problemas fundamentales para su consolidación y desarrollo institucional adecuado: la escasez de personal calificado, la necesidad de optimizar el aprovechamiento de los recursos

financieros autorizados, y las restricciones materiales para la ejecución de programas.

Atender estos tres problemas, en el marco de los lineamientos de estrategia establecidos, significó el diseño e implantación del denominado Sistema Integral de Administración, sistema que tiene como fin elevar la capacidad de ejecución de la CNA y que sustenta los propósitos de modernidad, eficiencia y efectividad que se ha trazado la institución. Considera al personal como el recurso más valioso con que cuenta y propicia su desarrollo integral; reconoce y enfrenta el reto que impone la escasez de recursos financieros, y se integra al mundo tecnológico presente para propiciar la administración cuidadosa de los bienes que tiene a su cargo. Es así como con este propósito se han desarrollado e implantado 43 sistemas de información para la administración de personal, recursos financieros y materiales a nivel nacional.

Parte integral de la Comisión era el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua que, ligado estrechamente a los problemas hidráulicos prioritarios, impulsa la investigación y adecuación de tecnologías para apoyar el desarrollo sostenible del sector, así como la capacitación y preparación adecuada de los responsables del manejo del agua y de los usuarios del recurso.

Ese mismo año se llevaron a cabo los programas de investigación aplicada y transferencia de tecnología, que cubren aspectos como los procesos anaeróbicos para el tratamiento de aguas residuales; las descargas intermitentes para el riego, a fin de ahorrar agua e incrementar la producción; los sistemas de medición en la distribución de agua; la automatización de los canales de riego; las técnicas para cuantificar la ocurrencia y los volúmenes de aguas superficiales y subterráneas; las técnicas de predicción de trayectorias y efectos de ciclones tropicales, y otros. Además, se establecieron 15 proyectos de investigación mediante convenios con universidades e institutos de investigación superior.

Durante el mismo periodo se inició la certificación de laboratorios de calidad del agua, la normalización de técnicas de análisis así como las pruebas de tuberías, válvulas y medidores. Todas estas acciones se realizan dentro del Sistema Nacional de Normalización y Certificación.

Durante 1991 se realizaron 538 eventos de capacitación para 12 mil técnicos y se dio continuidad a los programas de investigación, poniendo énfasis en el uso eficiente del agua, el saneamiento y la certificación de materiales y equipo.

Durante el sexenio del licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994 – 2000, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994 el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a la que se asigna entre otros, el despacho de los asuntos relativos a formular y condicionar la política nacional en materia de aguas, con ello la Comisión Nacional del Agua, queda adscrita a esta nueva dependencia

La Comisión Nacional del Agua vivió una etapa de transición profunda que la transforma de ser una organización con énfasis en la construcción y operación directa de grandes obras, para consolidarse como promotora del desarrollo hidráulico que norme el buen uso y preservación del recurso por cuencas hidrológicas.

Como resultado del proceso de consulta, se obtuvo el Plan Estratégico de la Comisión Nacional del Agua y de cada una de sus áreas, los cuales son documentos rectores que constituyen la guía de las acciones a futuro.

Para cumplir con su propósito esencial, la Comisión se divide operativamente en tres grandes áreas:

- Oficinas Centrales

- Gerencias Regionales
- Gerencias Estatales

La sede de las Oficinas Centrales está en la Ciudad de México y dentro de sus acciones principales se encuentran: apoyar a las Gerencias Regionales y Estatales en la realización de las acciones necesarias para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país; establecer la política y las estrategias hidráulicas nacionales; integrar los presupuestos de la Institución y vigilar su aplicación; concretar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el Sector Hidráulico; establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales; y para promover el uso eficiente del agua en el riego y la industria.

Las Oficinas Centrales también establecen la política de recaudación y fiscalización en materia de derechos de agua y permisos de descargas; coordina las modificaciones que se requieren a la Ley de Aguas Nacionales y apoya su aplicación en el país; elabora las normas en materia hidráulica; y opera el Servicio Meteorológico Nacional.

Las Gerencias Regionales son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales, en cada una de las trece regiones hidrológicas y administrativas de la Comisión.

Las Gerencias Estatales son las encargadas de aplicar políticas, estrategias, programas y acciones de la Comisión en las diferentes entidades federativas

## **1.2 Objetivos**

En 1999 la CNA inició formalmente el proceso de Planeación Estratégica Institucional con el objeto de "precisar el nuevo perfil de la Institución con la participación de sus

funcionarios a nivel central y regional". La realización de este ejercicio permitió la integración del Plan Estratégico de la Comisión Nacional del Agua

Durante el gobierno del licenciado Vicente Fox Quesada, (2000 – 2006) En el año 2001 en el marco de la elaboración del Programa Nacional Hidráulico 2001 – 2006, se realizó un análisis de proceso de Planeación Estratégica realizado en 1999, dicho análisis culminó con la validación de la Misión y Visión de la CNA por parte del Directorado, además de la definición de los 6 objetivos estratégicos para el logro de la Visión sectorial.

Derivado de lo anterior la Misión de la Comisión Nacional del Agua quedó definida como: " Administrar y preservar las aguas nacionales significa medirlas en cantidad y calidad, calcular su disponibilidad, otorgar las concesiones, asignaciones y reservas para hacer un uso más justo y eficiente del agua, promover la participación de los usuarios en los consejos de cuenca para mantener el equilibrio hidrológico y una adecuada calidad del agua en la misma mediante la construcción y operación de la infraestructura necesaria, garantizar su seguridad ante la presencia de fenómenos externos, otorgándole el valor económico correspondiente, con objeto de preservarlo para las generaciones actuales y futuras".

La Visión establece el cambio de la CNA hacia una organización cuya función predominante será el carácter normativo y de apoyo técnico en la administración y preservación del recurso para lo cual la institución delegará la responsabilidad de construir operar y mantener la infraestructura hidráulica urbana e hidroagícola a las autoridades locales y usuarios, lo que implica el proceso de descentralización de la institución hacia estas instancias.

Los objetivos contemplados en el Programa Nacional Hidráulico son:

- I. Fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola

- Incrementar la eficiencia en el uso del agua en los Distritos y Unidades de Riego para recuperar volúmenes
  - Concluir proyectos en proceso para incorporar nuevas zonas al riego
  - Construir infraestructura hidráulica par ampliar la frontera agrícola en zonas con disponibilidad de agua
  - Apoyar a las zonas rurales marginadas con infraestructura hidráulica especialmente la región sur – sureste
  - Fortalecer las organizaciones de usuarios
- II. Fomentar la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento
- Propiciar la atención al rezago en la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento básico en zonas rurales
  - Ampliar las coberturas y fomentar la mejora en la calidad de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento
  - Promover el tratamiento de las aguas residuales e impulsar el intercambio de agua tratada por agua de primer uso
  - Fomentar la eficiencia de los organismos encargados de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento
  - Apoyar el desarrollo de los organismos operadores
- III. Lograr el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos
- Lograr el manejo integrado del agua, bosque y suelo
  - Determinar y dar a conocer el volumen y calidad del agua disponible en las diferentes cuencas y acuíferos del país
  - Orientar la demanda de agua de acuerdo a la disponibilidad en cuencas y acuíferos
  - Dar prioridad a las acciones que propician la reducción de la demanda
  - Reducir la contaminación del agua
  - Institucionalizar el proceso de planeación, programación, presupuestación y la aplicación de los programas hidráulicos con un enfoque de cuencas

- Inducir a la sociedad en su conjunto a reconocer el valor económico del agua
  - Lograr el equilibrio de los acuíferos sobre explotados
- IV. Promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico
- Coadyuvar al desarrollo de los recursos humanos del sector agua
  - Incrementar y efficientar los recursos financieros destinados al sector
  - Consolidar la autoridad federal en materia de aguas nacionales
  - Consolidar el proceso de descentralización de funciones, programas y recursos que realiza la Federación hacia los Estados, Municipios y usuarios para lograr un mejor manejo del agua
  - Promover la investigación y la transferencia tecnológica
  - Desarrollar un programa de innovación y calidad en la CNA
- V. Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso
- Consolidar la organización y el funcionamiento de los Consejos, Comisiones y Comités de Cuenca
  - Consolidar el funcionamiento de los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas
  - Promover la consolidación del Movimiento Ciudadano por el Agua
  - Participar en la Cruzada Nacional por los Bosques y el Agua
  - Sensibilizar a la población sobre el valor estratégico y económico del agua para que asuma su responsabilidad sobre el cuidado del recurso
- VI. Disminuir los riesgos y atender los efectos de inundaciones y sequías
- Consolidar los sistemas de información y alerta de fenómenos hidrometeorológicos.
  - Apoyar la implementación de planes de prevención y atención de inundaciones a nivel de cuenca hidrológica
  - Mantener, conservar y ampliar la infraestructura hidráulica federal de control de avenidas

- Participar directamente o en coordinación con otras instancias de gobierno en la protección de los habitantes en zonas de alto riesgo de inundación y en la reconstrucción de la infraestructura hidráulica afectada
- Establecer con la participación de los órdenes de gobierno y los usuarios, acciones que permitan enfrentar en mejores condiciones los periodos de sequía

Durante este periodo el sector hidráulico en México vive un cambio profundo que considera como puntos básicos el manejo del agua por cuencas hidrológicas y la participación de los usuarios y la sociedad, con el fin de lograr un mejor aprovechamiento y preservación del agua en el país.

Como parte de estos cambios significativos, la CNA transfiere funciones de construcción y operación a los estados, municipios y usuarios. Asimismo fortalece la participación de los usuarios en el manejo y preservación del agua. En paralelo, lleva a cabo la consolidación técnica y administrativa de sus Gerencias Regionales

En la actualidad la Comisión Nacional del Agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, son las instituciones encargadas de encabezar un esfuerzo científico y tecnológico, coordinando la participación de universidades, centros de investigación y otras instancias.

### **1.3 Sistema de Especialistas en Hidráulica**

Con la finalidad de preservar y enriquecer la tradición hidráulica de México, así como para enfrentar los retos del sector, la Comisión Nacional del Agua diseñó en 1990 el Sistema de Especialistas en Hidráulica.

El Sistema fue concebido con el propósito de "Incorporar e integrar un grupo multidisciplinario de profesionistas calificados susceptibles de desarrollarse en el

mediano y largo plazo, interesados en participar en la realización de los programas sustantivos de la Comisión, mejorar su capacidad de ejecución y dar continuidad a sus programas, mediante un plan de carrera institucional”.<sup>30</sup>

El Sistema se desarrollo en forma conjunta por la Coordinación de Asesores de la Subdirección de Administración de la Comisión Nacional del Agua y la Coordinación de Desarrollo Profesional del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Fue considerado como un Plan de Carrera Institucional, lo que hace diez y seis años, sin que existieran las condiciones administrativas, ni las normas laborales en materia de servicio civil en la administración pública, originó que se rompiera el paradigma de las prácticas tradicionales de contratación y promoción de personal que existía.

Al crearse la Comisión, con los recursos transferidos por la extinta Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en lo que a recursos humanos se refiere, la Comisión Nacional del Agua recibió 37,540 trabajadores, cantidad que reflejaba una plantilla excesiva y de la cual solamente el 9% contaba con una formación académica de nivel profesional.

El problema inicial era elevar el nivel del personal de la Comisión, por lo que se pusieron en marcha diversos programas entre los que destacaron el de “Transformación de la Fuerza de Trabajo” mediante el cual se redujeron las estructuras ocupacionales de la Institución y se utilizaron los recursos generados por la desincorporación para la contratación de personal profesional calificado a través del Sistema de Especialistas en Hidráulica.

Los Especialistas en Hidráulica, deberían ser profesionales que realizarán tareas sustantivas dentro de la Comisión Nacional del Agua y a los que se les trazaria un

---

<sup>30</sup> ESPINOSA GARIBAY Alejandro, *El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua*, en el Seminario sobre Servicio Público de Carrera en México, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México, noviembre de 2000

plan de carrera en el sector, que llevarían a cabo con el apoyo de la Institución y con base en los resultados de su trabajo.

El primer paso para la implantación del Sistema, fue realizar un proceso de reclutamiento que permitiera un flujo constante de candidatos con posibilidades de ingresar al Sistema, definiéndose tres fuentes principales de reclutamiento:

1. Convenios con las Instituciones de Educación Superior.- Para que jóvenes profesionistas con potencial realizarán su servicio social en la Comisión y pudieran posteriormente ser candidatos a ingresar al Sistema. Esta era la fuente más importante, ya que después de que concluyeran su servicio social y se titularán con el apoyo de la Institución a través de un programa especial, era posible seleccionar a jóvenes con buen aprovechamiento académico y potencial, por lo que se constituiría un semillero de Especialistas.
2. Personal Interno.- A través de promover al personal que ya laboraba en la Comisión y cumplía con los requisitos establecidos por el Sistema, para que participarán en los procesos de selección.
3. Personal Externo.- Profesionistas que por iniciativa propia acudieran a la Comisión, en este rubro también se consideraron los candidatos que la Institución buscó a través de asociaciones de profesionistas o de empresas dedicadas al reclutamiento de personal.

Las personas que fueron reclutadas debían cumplir con los siguientes requisitos, a fin de poder ser considerados como candidatos:

- Contar con una carrera de nivel superior, afin a las actividades de la Comisión
- Tener cubierto el 100% de los créditos de la carrera

- Haber obtenido un promedio mínimo de ocho en la misma
- Ser titulado o comprometerse a titularse en un plazo máximo de un año, a partir del ingreso al Sistema
- Presentar y aprobar las evaluaciones técnicas y psicométricas

La base del Sistema fue el proceso de selección, específicamente la calificación obtenida en la evaluación de ingreso, que tenía como base los siguientes parámetros:

#### PARÁMETROS CONSIDERADOS EN LA SELECCIÓN DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA

<b>Antecedentes Académicos</b>	<b>Puntos</b>	<b>%</b>
Nivel		33
Licenciatura	2	
Especialidad	4	
Maestría	6	
<b>Antecedentes Laborales</b>		33
Experiencia		
De 0 a 3 años	2	
De 3 a 6 años	4	
Más de 6 años	6	
<b>Evaluación Psicométrica</b>	<b>Rangos de C.I.</b>	<b>34</b>
Término Medio	10	
Término Medio +	12	
Superior al Término Medio	12	
Superior +	14	
Muy Superior	14	

Cada uno de los parámetros, tenía un peso específico cuya sumatoria era el 100% y a cada uno de los elementos que los integraban se les dio una puntuación, la suma de sus valores determinaban el nivel que dentro del tabulador de Especialistas en Hidráulica debería tener el candidato seleccionado.

Considerando que el objetivo del Sistema de Especialistas en Hidráulica era contar con personal seleccionado que tuviera permanencia y desarrollo dentro de la Institución, desde la creación del Sistema se buscaron diversas formas para apoyar la continua actualización y superación profesional y laboral de sus integrantes, mediante los Programas de Titulación, Capacitación y Becas para Estudios de Postgrado.

Adicionalmente como un componente esencial del plan de carrera, se desarrolló el Sistema de Evaluación Anual del Desempeño, como única forma de tener acceso a mejores niveles de responsabilidad y salariales

Los factores que eran considerados en el Sistema de Evaluación del Desempeño eran: Modificación Académica y Actualización; Responsabilidad y Logro de Metas; Desempeño del Trabajo; y Capacidad Técnica

Cabe señalar que el proceso de Evaluación Anual del Desempeño se vio frenado a partir del año de 1996, como consecuencia de la falta de recursos económicos para promover a los Especialistas en Hidráulica a través de los diferentes niveles que conformaban el Sistema

El Sistema de Especialistas en Hidráulica permitió a la Comisión Nacional del Agua:

- Vincular los intereses de los Especialistas a los Programas Institucionales
- Transmitir sus conocimientos a otras instituciones
- Ampliar el desarrollo profesional de sus integrantes
- Responder a los cambios tecnológicos y aplicar tecnología de vanguardia
- Dar calidad y continuidad a sus programas

Los procesos de selección y promoción de personal que sustentaron el Sistema de Especialistas en Hidráulica, así como los programas de apoyo establecidos en torno a éste, eran tendientes a promover la identificación institucional, la titulación, el perfeccionamiento académico y la permanente actualización de este personal, en términos generales, contenía los principios más importantes de un modelo de Servicio Civil de Carrera, que en el tiempo operó de tal forma que permitió a la Comisión contar con expertos en sus diversas áreas de especialidad, capaces de dar continuidad a los Programas.

La Evolución del Sistema de Especialistas en Hidráulica de 1990 a 1994 fue la siguiente:

#### **EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA**

AÑO	ACCIONES	RESULTADOS
1990	Primer programa de reclutamiento y selección a nivel nacional	Incorporación de los primeros 245 EH a la CNA
1991	Con base en las necesidades detectadas, se realiza el segundo programa de reclutamiento y selección de EH	Incorporación de 434 EH conforme a perfiles profesionales definidos por las Subdirecciones Generales
1992	Se realizan programas especiales de reclutamiento y selección para atender programas prioritarios	Se incorporan 169 Especialistas en: Meteorología, Comunicación y Participación; Sistemas de Información de Agua Potable y Capacitación para Transferencia de Distritos de Riego
1993 1994	Se desconcentra la contratación a las Subdirecciones Generales y a las Gerencias Regionales. Se emite la normatividad para regular el Sistema de EH	Incorporación de Especialistas para atender necesidades, con base en el presupuesto. La incorporación de EH fue de 466 y 143 respectivamente

Actualmente la Comisión Nacional de Agua cuenta con 15,957 empleados de los cuales 3,064 son Especialistas en Hidráulica, cifra que representa el 15% de su personal. Se estima que de los Especialistas que actualmente trabajan en la Comisión, 2,000 fueron reclutados y seleccionados a través de los procesos antes señalados, y la diferencia ocupan plazas sin haber sido previamente evaluados o habiendo sido evaluados cuando ya estaban ocupando la plaza, lo que significa que los procesos de selección e ingreso se han visto contaminados. Como consecuencia de lo anterior muchos de los Especialistas realizan funciones que corresponden a plazas de estructura, es decir, realizan funciones de Jefe de Departamento, Jefe de Proyecto o Subgerente.

## **2. Composición del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal**

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera y los Subsistemas que lo conforman estarán normados por la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, y serán operados por la Secretaría de la Función Pública y administrados por las dependencias de la Administración Pública Federal en la esfera de su competencia.

El Sistema depende del Titular del Poder Ejecutivo Federal y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública SFP, la operación del sistema corresponde a cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal.<sup>31</sup>

El programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Sistema es responsabilidad de la SFP a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal

---

<sup>31</sup> MÉXICO. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, "Diario Oficial de la Federación", 4 de abril de 2004

En cada una de las dependencias además de contar con el apoyo del área de recursos humanos, se integraron como órganos especializados para implantar, operar y evaluar el Sistema, los Comités de Profesionalización y Selección.

El Comité de Selección, es responsable de llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y la promoción de los funcionarios en el sistema.

El Comité de Profesionalización, en tanto es un cuerpo especializado a través de los cuales las dependencias establecen, de acuerdo con las atribuciones, funciones o facultades que le son propias. Entre sus principales atribuciones están:

- Aprobación de los proyectos de estructura orgánica
- Aprobación de los proyectos de descripción, perfiles y valuación de puestos
- Revisar proyectos de profesionalización
- Diseñar y desarrollar los procesos de capacitación y certificación de capacidades conforme a la definición de cursos obligatorios optativos de acuerdo con el perfil de los puestos
- Definir los requerimientos técnicos para la celebración de convenios con instituciones educativas y el otorgamiento de becas, para la asignación de puntos, criterios y aplicación de modelos para la documentación y aprovechamiento del conocimiento
- Reportar trimestralmente a la Unidad de Servicio Profesional los avances en el cumplimiento de los programas anuales
- Aprobar los programas de apoyos institucionales y becas de los servidores públicos
- Determinar los métodos para la evaluación del desempeño de acuerdo con los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública
- Comunicar a los titulares de las dependencias, las separaciones de servidores públicos
- Dictaminar sobre las autorizaciones de licencias y a su vez, de ser el caso, autorizar la ocupación temporal de plazas

Los Subsistemas que integran el Sistema son: Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación y Control y Evaluación. Los órganos que los operan, constituyen la estructura orgánica, operativa y funcional, a partir de la cual se desarrolla el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

El Sistema cuenta también con un Registro Único de Servidores Públicos, (RUSP) que es un padrón que contiene información básica y técnica de los recursos humanos de la administración pública, cuya finalidad es apoyar el desarrollo de los servidores públicos de carrera dentro de las dependencias. Los datos personales del Registro son confidenciales.

El Reglamento de la Ley clasifica a los servidores públicos de carrera en Eventuales y Titulares, siendo los primeros los que son nombrados por motivo de; los de primer nivel de ingreso y que se encuentran en su primer año de desempeño y los que ingresan al Sistema por virtud de un Convenio de Intercambio, celebrado entre las dependencias con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal y organismos públicos o privados para el ingreso o intercambio de recursos <sup>32</sup>

## **2.1. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos**

Tiene como objetivo Determinar en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.

Para el logro de lo anterior desarrollará los procesos de registro y análisis de la información que remitan las diferentes dependencias a la Secretaría de la Función Pública.

---

1. <sup>32</sup> MÉXICO. SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, "Diario Oficial de la Federación" 10 de abril de 2003

El Registro Único de Servidores Públicos, se operará a través de este Subsistema, mismo que contará con información sistematizada sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación del desempeño y de separación de los servidores públicos

Dentro de este Subsistema, la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con cada dependencia, registra y procesa la información, para estar en posibilidad de definir los perfiles que integran el Catálogo y determinar los requerimientos cuantitativos y cualitativos de personal de las dependencias, a fin de establecer el número y tipo de plazas así como las necesidades de formación y desarrollo de los recursos humanos.

La retroalimentación del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, será con base en los resultados de las evaluaciones que se realicen al Sistema, a fin de mantener actualizadas las necesidades de formación y desarrollo del capital humano.

Las necesidades de personal se determinan con base en los objetivos estratégicos y las metas de la dependencia, tomando en cuenta los programas, presupuestos y estructura programática. Sin embargo serán las dependencias las que realizarán la descripción, los perfiles y la valuación de los puestos de sus estructuras organizacionales y ocupacionales.

Las Unidades Responsables del manejo de los recursos humanos, someterán a consideración del Comité de Profesionalización, los proyectos de descripciones de perfiles y valuaciones de puestos, para su validación y posterior envío a la Secretaría de la Función Pública, para su análisis y registro en el Catálogo.

## 2.2 Subsistema de Ingreso

Su objetivo es regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos a ingresar al Servicio Profesional de Carrera, para que la dependencia cuente con personal calificado que tenga los conocimientos, experiencia laboral y documentar toda la información del RUSP.<sup>33</sup>

A través de sus procesos este Subsistema tienen como propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentando en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes.

Todas las plazas vacantes o de nueva creación de los puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera deben ser sometidas, para su ocupación, a los procesos de reclutamiento y selección. Por lo anterior los puestos correspondientes a dichas plazas deberán estar autorizados en las estructuras orgánicas y ocupacionales.

El Subsistema de Ingreso está compuesto por dos procesos: reclutamiento y selección de aspirantes, para lo cual se cuenta con el Comité de Selección, que es el órgano encargado de conducir los procesos de reclutamiento y selección, así como de determinar los resultados de dichos procesos en las dependencias.

El reclutamiento de aspirantes a ocupar puestos dentro del Sistema se lleva a cabo a través de convocatorias públicas abiertas, que son emitidas por el Comité de Selección y son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en el portal de las dependencias y en Internet a través de la página [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx), con diez días de anticipación.

---

<sup>33</sup> Idem

El Comité debe promover la mayor participación posible de candidatos, procurando que participen servidores públicos de carrera de los dos rangos inferiores al de la plaza vacante, considerando sus características específicas.

Para el reclutamiento de aspirantes a ocupar plazas en el primer nivel de ingreso, previo a la emisión de la convocatoria, se deberán llevar a cabo eventos de inducción, que organizará la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con las dependencias y, en su caso, con instituciones de educación superior.

El proceso de selección tiene como objetivo analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al sistema, así como garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El proceso de selección se realiza a través de tres fases:

- Revisión curricular
- Evaluación de las capacidades, en dos etapas: evaluaciones de visión del servicio público y la de evaluación de las capacidades gerenciales y técnicas requeridas para cada puesto
- Entrevista a cargo del Comité de Selección

La acreditación de cada fase y etapa de evaluación en la selección es determinante para que el aspirante pueda continuar con el proceso.

En caso de inconformidad en el procedimiento de ingreso, se puede utilizar el recurso de revocación.

### 2.3. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Su objetivo es establecer los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera serán inducidos, preparados, actualizados y certificados en sus capacidades para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal.<sup>34</sup>

Este Subsistema, debe ser operado a través del Comité de Profesionalización y con base en diagnósticos de necesidades de capacitación, cada dependencia debe elaborar y registrar ante la Secretaría de la Función Pública sus planes y programas anuales de capacitación dirigidos a sus servidores públicos.

De acuerdo a los requisitos establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la capacitación tendrá como objetivos:

- Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa; y
- Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

En resumen, el Programa de Capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarias para el desarrollo de sus funciones. El Programa deberá especificar los cursos que tendrán carácter obligatorio y optativo para un servidor público de carrera, tomando en cuenta los siguientes criterios generales:

- Obligatorios: Los referentes al nivel de dominio de conocimientos y capacidades requeridos para la certificación de ese servidor público en el puesto que ocupa

---

<sup>34</sup> Idem

- Optativos: Aquellos que se enfocan al desarrollo de conocimientos o capacidades no requeridos para la certificación del servidor público de carrera en el puesto que ocupa

En cuanto al diseño académico y técnico de las acciones de capacitación, todos los cursos deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- De carácter académico; Deberá haber consistencia entre los diversos elementos del curso, tales como objetivos, temario, capacidades a desarrollar, información y seguimiento proporcionados al participante sobre sus resultados en ejercicios, evaluaciones y plan curricular, así como comprender el uso de diferentes técnicas y metodologías adecuadas conforme al contenido temático, con el fin de fortalecer el aprendizaje.
- De carácter técnico: En cuanto a estándares para formato, que implica el diseño gráfico y el lenguaje apropiado para fortalecer el proceso de aprendizaje; en cuanto a estándares operativos de interacción, que prevean las facilidades que se le proporcionan al participante para ubicarse y desplazarse entre los temas, unidades y módulos dentro del curso; y en cuanto a cursos electrónicos, deberán cumplir con las características operativas de compatibilidad, acceso y funcionalidad de los participantes

Para este Subsistema las Capacidades son "los conocimientos, habilidades, actitudes y valores expresados en comportamientos, requeridos para el desempeño de un puesto dentro del Sistema". Las capacidades que considera la Ley son:

- I. Visión del Servidor Público.- Valores éticos que posean y deben practicar los servidores públicos de carrera
- II. Gerenciales o Directivas. Conocimientos, habilidades o actitudes que de manera general y por nivel de responsabilidad deben tener los servidores públicos para el desempeño de sus funciones
- III. Técnicas Transversales.- Conocimientos y habilidades que son útiles para todos los puestos del sistema

#### IV. Técnicas Específicas.- Conocimientos y habilidades de carácter técnico – especializado que son requeridos para el desempeño de un puesto

Para la permanencia en el sistema y en su cargo, los servidores públicos deberán certificar cuando menos tres de las capacidades gerenciales y dos de las capacidades técnicas consideradas por el Comité de Profesionalización para el adecuado desempeño de su puesto, así como la capacidad técnica transversal. Tratándose de servidores públicos titulares que ocupen puestos de enlace, será suficiente certificar dos capacidades gerenciales y las técnicas antes referidas, para efectos de su permanencia.

Las capacidades obligatorias que deberán certificar los servidores públicos para obtener la titularidad de su puesto son:

Gerenciales.- Visión Estratégica; Orientación a Resultados; Trabajo en Equipo y Liderazgo

Técnica Transversal.- Introducción a la Administración Pública

Técnicas Específicas.- Se encuentran en proceso de definir.

Las capacidades de Visión del Servidor Público no serán certificables pero si evaluables, además de que serán un requisito para que los servidores públicos puedan obtener y mantener la titularidad de su nombramiento como servidores públicos de carrera.

La capacitación para el desarrollo de las capacidades requeridas para obtener la titularidad del cargo, podrá ser desarrollada con apoyo de instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados con quienes se establezcan convenios.

De acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, los servidores públicos serán sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades, de manera tal que permitan determinar el nivel de dominio en cada una de ellas, en función de los

conocimientos, habilidades y actitudes que acredite y los que se hayan definido para el puesto.

A través de dicha evaluación los servidores públicos de carrera podrán comprobar de manera objetiva sus conocimientos, habilidades y actitudes, independientemente de cómo las hayan adquirido. La certificación de una capacidad tendrá una vigencia determinada, por lo que una vez que ésta concluya, el servidor público será evaluado nuevamente, lo cual deberá suceder al menos cada cinco años.

Cuando un servidor público no obtenga la certificación de las capacidades que sean requeridas para el puesto que desempeña, será evaluado nuevamente dentro de los 12 meses siguientes a la primera evaluación. En caso de no aprobar esta segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efecto.

Adicionalmente, la certificación de capacidades le permitirá al Servidor Público de Carrera acumular puntos que le puedan dar acceso a promociones y le serán considerados cuando participe en concursos para ocupar un puesto vacante que represente un ascenso.

## **2.4 Subsistema de Evaluación del Desempeño**

"Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral".<sup>35</sup>

La evaluación del desempeño es el proceso por medio del cual se asigna un valor integral al conjunto de resultados y comportamientos profesionales de un Servidor Público de Carrera en un periodo específico, en función de sus capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupa. Busca reconocer el talento y favorecer

---

<sup>35</sup> Idem

el desempeño sobresaliente y el mérito a partir del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Con él se abre la oportunidad de establecer un diálogo entre el jefe y su colaborador, en el que juntos establezcan las metas individuales (derivadas de las metas institucionales), para que éste, en un periodo determinado, pueda alcanzarlas.

La evaluación del desempeño tendrá el mismo nivel de exigencia en todas las dependencias. Los servidores públicos de carrera deberán cumplir con dos evaluaciones del desempeño por año:

- En los meses de enero y febrero se aplicará la evaluación del desempeño respecto de todo el año anterior.
- En los meses de julio y agosto se aplicará la evaluación del desempeño en relación con el primer semestre del año de que se trate.

Los aspectos que se van a evaluar en los servidores públicos son:

1. Cumplimiento de las metas individuales
2. Cumplimiento de las metas de desempeño colectivo
3. Valoración de estándares de actuación profesional
4. Actividades extraordinarias
5. Aportaciones destacadas
6. Los demás elementos que fije la dependencia de acuerdo con el método seleccionado por el Comité de Profesionalización

La evaluación del desempeño asegura que los puestos estén ocupados por los mejores servidores públicos. Permite detectar, ubicar y reconocer el talento para tomar decisiones respecto al mejoramiento del desempeño, fijación de metas, retroalimentación, desarrollo laboral, necesidades de capacitación, decisiones de compensación y separación del servicio.

## 2.5 Subsistema de Desarrollo Profesional

"Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema."<sup>36</sup>

El plan individualizado de carrera es el conjunto de propuestas acordadas por un servidor público con su jefe inmediato y aprobado por el Comité de Profesionalización sobre sus posibles trayectorias de promoción, considerando sus intereses, así como las necesidades y los recursos presupuestarios con que cuente la dependencia. Debe ser acompañado por el proyecto individual de desarrollo propuesto por la Secretaría de la Función Pública para fortalecer las capacidades y el desempeño del servidor público de carrera.

El proyecto individual de desarrollo por su parte, es el plan diseñado por la institución para cada servidor público que se presenta en objetivos de capacitación, que son seleccionados por éste y le permiten fortalecer sus capacidades y conocimientos para la posible ocupación de otros puestos.

La movilidad en el sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

- Trayectoria vertical o de especialidad: Acceso hacia un puesto jerárquicamente superior que se obtiene a través de los procesos de reclutamiento y selección.
- Trayectoria horizontal: Promociones en la estructura de niveles del tabulador dentro del mismo puesto.
- Trayectoria lateral: Cambio a otra plaza con iguales características y perfil, es decir, puestos del mismo grupo y nivel, en la misma u otra dependencia.

---

<sup>36</sup> *Idem*

Con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias, este subsistema toma en cuenta la posibilidad de que las dependencias puedan celebrar convenios con autoridades federales, estatales y municipales, así como con organismos públicos y privados, para el intercambio de recursos humanos, de tal forma que los servidores públicos, previa autorización de su jefe inmediato y de la Secretaría de la Función Pública, puedan realizar el intercambio de sus respectivos cargos, por un tiempo determinado.

## 2.6 Subsistema de Separación

"Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos".<sup>37</sup>

Se integra con los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos, sin responsabilidad para la dependencia, así como si procede autorizar a un servidor público titular para que deje de desempeñar las funciones de su puesto de manera temporal.

La ley garantiza que los servidores públicos de carrera no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

Las causas de separación de los Servidores Públicos de Carrera sin responsabilidad para la dependencia son:

1. Renuncia formulada por el servidor público
2. Defunción

---

<sup>37</sup> Idem

3. Sentencia ejecutoria que imponga al servidor público una pena que implique la privación de la libertad
4. Incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigne
5. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia
6. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación
7. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente

Dentro de la ley también existe la posibilidad de separaciones temporales del cargo, a través de licencias sin goce de sueldo. Las licencias no serán mayores a seis meses y sólo se podrán prorrogar en una ocasión por un periodo similar. Para ello se requiere tener un mínimo de dos años en el sistema y contar con visto bueno del superior jerárquico y del Comité Técnico de Profesionalización y Selección.

## **2.7 Subsistema de Evaluación y Control**

"Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema".<sup>38</sup> La evaluación corresponde a la Secretaría de la Función Pública con apoyo de las dependencias.

El Subsistema se integra con los mecanismos y procedimientos que permiten prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas a través del seguimiento, control y evaluación del funcionamiento y operación del Sistema, de tal manera que constituye un elemento de interrelación para planear los objetivos, estrategias, acciones y metas del servicio profesional de carrera, necesario para su perfeccionamiento

---

<sup>38</sup> Idem

La Secretaría de la Función Pública en coordinación con la CNA elaborará los programas operativos del Sistema, que deben tener como mínimo: un diagnóstico, objetivos, líneas de acción por subsistema y metas.

El Programa Operativo Anual se dará a conocer a través del Diario Oficial de la Federación y la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública quien llevará al cabo el seguimiento de los subsistemas, con la finalidad de prevenir deficiencias y adoptar las medidas correctivas que permitan el adecuado funcionamiento y operación del Sistema en su conjunto.

La SFP establecerá los mecanismos de coordinación entre la Unidad y los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, a efecto de que en la formulación de los programas de auditoría respectivos se establezca la verificación del cumplimiento de las disposiciones en materia de servicio profesional de carrera. Para efectos de evaluación del Sistema, los órganos internos de control informarán a la Unidad los resultados de las verificaciones que realicen.

La Unidad elaborará anualmente un informe de la operación del Sistema, el cual integrará la información con que cuente la propia Unidad con relación a los resultados obtenidos en la operación de cada uno de los Subsistemas, así como la información que le reporten las dependencias, el Consejo Consultivo y los Comités de Profesionalización.

El informe debe contener por lo menos:

- Consideraciones generales de la operación del Sistema
- Resultados de la operación de los Subsistemas
- Impacto de los Subsistemas en el logro de las metas institucionales
- Impacto de la operación de Subsistemas en la prestación de servicios públicos

- Impacto del servicio profesional de carrera en el cambio de cultura y en el ambiente laboral
- Principales áreas de oportunidad detectadas por cada dependencia
- Reconocimientos, recomendaciones y observaciones para la mejora del Sistema y de los Subsistemas

Las quejas por irregularidades detectadas en la normatividad que rige el Servicio Profesional de Carrera, se presentarán ante el Órgano Interno de Control de la dependencia y ante la Secretaría de la Función Pública.

## IV Desarrollo del Caso

### 1. Propuesta de un Servicio Profesional para la Comisión Nacional del Agua

La Comisión Nacional del Agua, organismo encargado del manejo y administración de los recursos hidráulicos de nuestro país, requiere para cumplir con su Misión, de capital humano altamente especializado, mismo que deberá convertirse en un cuerpo de excelencia, para el logro de lo anterior, es necesario aprovechar la experiencia del personal que por más de 70 años, ha sido formado en la Comisión y en las instituciones que la precedieron, retomar los objetivos del Sistema de Especialistas en Hidráulica y aprovechar el marco jurídico que representa la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para constituir un Servicio Profesional para la CNA.

Es importante señalar que el Servicio propuesto, surge de la necesidad de adaptar el Sistema Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, debido a que este tiene una orientación de tipo gerencial y administrativo y las capacidades de personal que mayor relevancia tienen para la Comisión Nacional de Agua son de tipo técnico especializado.

El Servicio Profesional deberá contar con: la aprobación de la Secretaría de la Función Pública, un Estatuto que establezca las normas para su organización, operación y desarrollo. Al mismo tiempo deberá contener los elementos que le aseguren su permanencia y obligatoriedad.

El objetivo del Servicio es crear un Sistema que permita administrar el capital humano de la Comisión Nacional del Agua, regular el ingreso a la Institución y fomentar la permanencia de los mejores elementos, brindándoles oportunidades de capacitación y desarrollo, partiendo de la base de un adecuado desempeño profesional, con base en

criterios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

El Sistema se encuentra planeado para que ingresen los 4,245 servidores públicos que actualmente laboran en la Comisión Nacional del Agua y que ocupan puestos de:

- Subgerentes
- Jefes de Proyecto
- Jefes de Departamento
- Especialistas en Hidráulica de todos los niveles

Los trabajadores de base, podrán acceder al Sistema Profesional de la CNA siempre y cuando cumplan con los requisitos que el propio Sistema establezca para concursar por las plazas, con el beneficio de que ante la igualdad de circunstancias, tendrán un voto de calidad frente a un aspirante externo.

El Sistema debe cumplir con una doble función:

- Permitir a los servidores públicos que actualmente laboran en la Comisión, desarrollar un plan de carrera, aprovechando su experiencia y apoyando al logro de los objetivos de la Institución.
- Facilitar el ingreso de nuevos elementos, para elevar el nivel de eficiencia de la Institución.

El desarrollo y la administración del Sistema deberán estar a cargo de una Unidad Administrativa, diferente a la Gerencia de Personal, pero dependiente de la Subdirección General de Administración, con representación en las Gerencias Regionales y Estatales.

La Unidad Administrativa responsable del Sistema no debe representar una carga presupuestal para la Comisión, por lo que deberá ser integrada con el capital humano que actualmente lleva al cabo la implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Otro elemento que debe ser aprovechado en la implantación del Sistema es el Registro Único del Servicio Público Profesional de Carrera (RUSP), ya que la información que contiene el Registro facilitará el desarrollo de los diversos Subsistemas que lo integran.

Los servidores públicos que pasen a formar parte del Sistema, serán denominados Especialistas Públicos de Carrera.

El Sistema Profesional de la Comisión Nacional del Agua, estará integrado por cuatro subsistemas:

- Planeación del Capital Humano
- Ingreso
- Evaluación del Desempeño
- Capacitación

### **1.1. Subsistema de Planeación del Capital Humano**

El objetivo de este Subsistema es "Determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal de la Comisión Nacional del Agua y diseñar un plan de carrera para cada uno de los Especialistas Públicos de Carrera".

La importancia de conocer los requerimientos cuantitativos y cualitativos de personal de la Comisión permite definir el número y el tipo de plazas, así como las necesidades de capacitación del personal. Dicha información debe generarse tomando como base: los objetivos estratégicos, las metas, los programas y el presupuesto de la Institución.

Con base en lo anterior se desarrollarán los perfiles y las valuaciones de los puestos que formarán parte del Servicio Profesional de la Comisión Nacional del Agua. El logro de lo anterior, sólo será posible con la colaboración de los responsables de los programas y proyectos, ya que el área administrativa desconoce las características que requiere cada uno de los integrantes de los equipos de trabajo.

Por lo que respecta al plan de carrera este debe permitir a los Especialistas, Públicos de Carrera, crecer y desarrollar su potencial total, a fin de realizar una carrera satisfactoria, apoyando el logro de los objetivos de la Comisión. Debe también permitirles pasar a formar parte de un área de especialidad conforme a su perfil profesional, y en el se deberá definir su nivel de responsabilidad y asignarle proyectos específicos.

Los planes de carrera deberán realizarse, considerando las trayectorias que los Especialistas Públicos de Carrera pueden seguir:

- Vertical, que permiten acceder a puestos de mayor jerarquía y responsabilidad, con funciones de mayores niveles de especialización, llevando implícita una mejora en sus percepciones
- Horizontal, que es ocupar puestos en condiciones equiparables que pueden tener movimientos salariales.
- Combinada, puestos del mismo nivel, en diferente área, con la finalidad de apoyar su formación

En el manejo de los ascensos y las promociones deben ser consideradas las siguientes situaciones:

- Los ascensos sólo podrán llevarse al cabo cuando se cuente con una plaza vacante, y las promociones estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal.
- Todo ascenso o promoción, estará sustentada en el esquema desarrollado en el Subsistema de Evaluación del Desempeño.

La información que se genere en este Subsistema servirá de base para el desarrollo de los demás Subsistemas.

## **1.2. Subsistema de Ingreso**

El objetivo del Subsistema es "Incorporar a la Comisión Nacional del Agua, mediante procedimientos abiertos y objetivos, a los mejores elementos, con los perfiles más adecuados para ocupar los puestos vacantes"

El reclutamiento de candidatos externos para ocupar plazas vacantes o de nueva creación se realizará a través de convocatorias abiertas.

Los requisitos que deben cumplir los interesados en participar en los concursos de oposición son:

- Tener el perfil específico para el puesto que se concursa ( área de conocimiento, carrera requerida y nivel académico)
- Aprobar el curso de capacitación de Introducción a la Administración Pública
- Aprobar los exámenes técnicos específicos para cada puesto y nivel
- Contar con la experiencia requerida
- Participar en una entrevista con el responsable de los proyectos en los que participará

Una vez que se hayan cubierto los requisitos anteriores, se llevará a cabo el concurso de oposición, y sólo entonces se procederá a incorporar al Sistema al candidato seleccionado.

Los candidatos internos, independientemente de cual sea su situación laboral (personal de tabulador general o mandos medios), que se encuentren interesados en ocupar dichas plazas, deberán cumplir con los mismos requisitos, con excepción de la aprobación del curso de Introducción a la Administración Pública.

La incorporación al Sistema Profesional de los servidores públicos que actualmente prestan sus servicios en la Comisión y que por el tipo y nivel de plaza deben formar parte del Sistema, deberá realizarse de manera gradual, considerando las características específicas de cada una de las Unidades Administrativas, ya que el número de personas que las integran y la diversidad de perfiles que requieren varían de forma significativa. Sin embargo después de tres años, de que entre en operación el Sistema todos deben estar integrados al mismo.

La incorporación de los servidores públicos al Sistema también puede darse por el nivel de las plazas que ocupan actualmente, así durante el primer año se pueden incorporar los Jefes de Departamento y sus Homólogos, en el segundo año los Jefes de Proyecto y sus Homólogos, para que durante el tercer año se incorporen los Subgerentes y sus Homólogos.

### **1.3. Subsistema de Evaluación del Desempeño**

Su objetivo es “Medir en la forma más objetiva posible, el cumplimiento cualitativo y cuantitativo de los resultados individuales y grupales establecidos para el logro de las metas institucionales, con base en el Programa Nacional Hidráulico”

Para el logro de lo anterior las metas institucionales se deben desplegar en metas e indicadores de desempeño individuales para cada Especialista Público de Carrera. Las unidades administrativas, establecerán las metas colectivas, las cuales estarán orientadas a la mejora de procesos y al logro de resultados.

Este Subsistema también debe apoyar la promoción de la capacitación, fomentar la productividad y otorgar la posibilidad de avanzar en los diferentes niveles que conforman el Sistema, pero no debe convertirse en un elemento que haga de la estructura de la organización, una fría estructura de profesionales cuya permanencia y ascenso se sujete a reglas y méritos personales y se convierta en la suma coherente de requisitos, escalafones y rangos.

Para que la Evaluación del Desempeño pueda medir la contribución que el personal proporciona a la Institución, ésta debe incluir una evaluación por objetivos y otra por competencias.

La Evaluación por Objetivos, debe considerar los siguientes factores:

- Calidad.- Eficiencia y eficacia mostrada para lograr los objetivos
- Cantidad.- Número de tareas cumplidas, tomando en cuenta su naturaleza y las condiciones de trabajo
- Oportunidad.- Se refiere a la terminación de las tareas asignadas en un tiempo planeado y la distribución equilibrada del trabajo evitando la sobrecarga del mismo
- Confiabilidad.- Forma en que el evaluado realiza el trabajo y la cantidad de supervisión que requiere para dar los resultados esperados

La Evaluación de Competencia debe calificarse a través de las aptitudes y actitudes del Especialista. Entre las primeras están:

- Comunicación oral y escrita.- Tener capacidad de expresar y transmitir de forma clara y concisa ideas y pensamientos
- Dirección y liderazgo.- Habilidad para efectuar con exactitud la delegación de actividades, así como dirigir y motivar a su equipo de trabajo
- Productividad.- Capacidad para superar todo tipo de retos, logrando cumplir en tiempo y forma los compromisos encomendados con un alto grado de calidad y ahorro de recursos.
- Trabajo bajo presión.- Cualidad para realizar cualquier tarea que se encomiende bajo cualquier tipo de condiciones adversas, mostrando una actitud de servicio.

Entre las Actitudes se encuentra la Agresividad positiva, que es la cualidad de realizar cualquier actividad que se le encomiende, mostrando a cada momento disposición, interés e identidad con los objetivos institucionales

La Evaluación del Desempeño, deberá ser un derecho y una obligación para todos los integrantes del Sistema, dichas evaluaciones deberán realizarse anualmente. A través de dichas evaluaciones, se podrá:

- Demostrar la calidad del trabajo
- Reconocer el esfuerzo
- Acceder a mejores niveles salariales y de responsabilidad
- Proyectar una carrera en la Comisión
- Dar continuidad a los proyectos que realiza la CNA

Con la finalidad de alcanzar una evaluación auténtica acerca del desempeño de los integrantes del Sistema, la Evaluación se deberá desarrollar en dos niveles: El Especialista Público de Carrera calificará su trabajo a través de un formato de autoevaluación, y su jefe inmediato o responsable del proyecto en el que colabora lo califica en el formato de evaluación. Ambos formatos deben ser avalados por el Gerente.

Los resultados de las evaluaciones quedarán comprendidos en cuatro niveles:

- Excelente
- Buena
- Regular
- Mala

La Evaluación del Desempeño considera los siguientes elementos:

- Cumplimiento de metas individuales

- Cumplimiento de metas de desempeño colectivo por cada Unidad Administrativa
- El cumplimiento de estándares de actuación profesional
- Modificación Académica y Actualización
- Responsabilidad y Logro de Metas
- Desempeño del Trabajo
- Capacidad Técnica

#### **1.4. Subsistema de Capacitación**

Su objetivo es “Fomentar la constante actualización profesional de los Especialistas Públicos de Carrera de la Comisión Nacional del Agua, para que se mantengan a la vanguardia de los avances tecnológicos, jurídicos y administrativos en materia de agua”

El logro de dicho objetivo será a través de apoyos para realizar estudios de: doctorado, maestría, especialidad, diplomado y cursos en general en diferentes instituciones; públicas y privadas; nacionales y extranjeras, siempre que sean plenamente justificadas para su aplicación en la CNA y se encuentren directamente relacionados con el área de trabajo en la cual se desempeña el Especialista Público de Carrera.

El Subsistema debe ser sustentado en el Programa Anual de Capacitación (PAC) de la Comisión, el cual debe ser elaborado con la participación de todos los Gerentes del nivel central, regional y estatal, lo anterior con la finalidad de que el diseño y la organización de los cursos de capacitación técnica y de especialización sean temas orientados a elevar la capacidad de ejecución y la aplicación de nuevas técnicas en el trabajo.

La base del Programa Anual de Capacitación debe ser el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación, el cual debe considerar los siguientes elementos:

- Descripciones y perfiles de los puestos
- Planes de Carrera
- Resultados de las Evaluaciones del Desempeño

El Programa Anual de Capacitación debe estar alineado a la planeación estratégica de la Comisión Nacional del Agua, con el objeto de que el contenido de los cursos, represente un apoyo para el logro de la Misión y los objetivos institucionales.

Para poder cumplir con el PAC la Comisión, puede apoyarse en convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos y privados que impartan capacitación.

La participación de los Especialistas Públicos de Carrera en los cursos que integran el Programa Anual de Capacitación, debe ser obligatoria y será considerada en la Evaluación del Desempeño. Dicha capacitación debe incluir diversas formas, como son: cursos presenciales, a distancia y en línea

Para el logro de lo anterior, es necesario mantener actualizado el registro de cada uno de los Especialistas Profesionales de Carrera a través del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (RUSP), en donde deben ser incluidos todos los cursos en los que participen los Especialistas, una vez que el curso haya sido aprobado.

La capacitación de los Especialistas Públicos de Carrera, debe ser cubierta en su totalidad con recursos de la Comisión, en cuanto al tiempo para ella, deberá ser en los horarios de trabajo, sin embargo, si por las características del curso el Especialista requiere dedicar más tiempo será decisión de él aceptar o no la participación en el curso

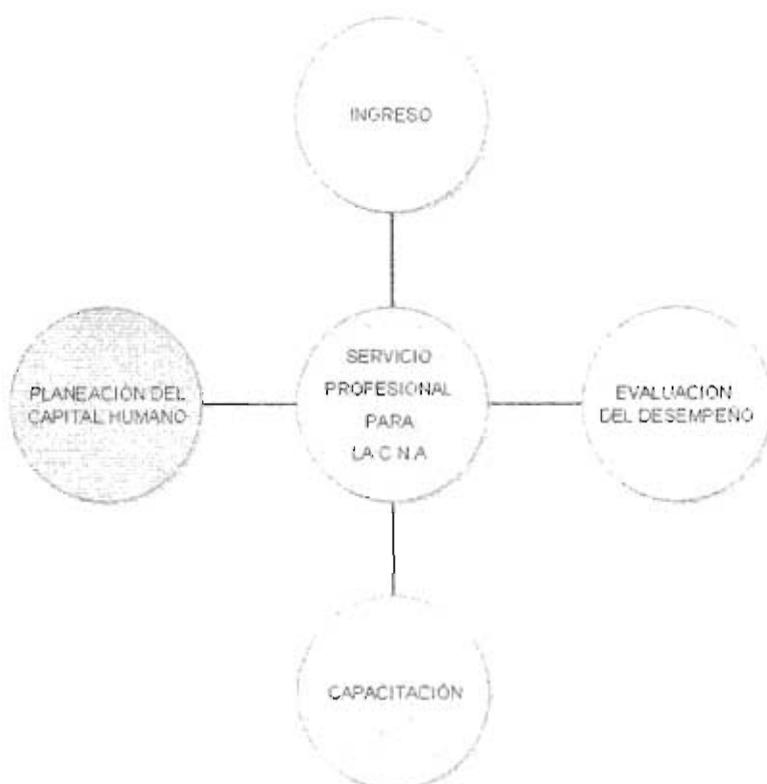
Con la finalidad de optimizar el uso de los recursos económicos de la partida de capacitación, los Especialistas Profesionales de Carrera que reciban algún tipo de

capacitación deben firmar de antemano una carta compromiso, que los obligue, en caso de no aprobarlo, a cubrir a la Comisión el costo del mismo.

El número de horas de capacitación al que podrá acceder cada Especialista, deberá ser limitado, lo anterior con el objeto de evitar que existan personas que dediquen la mayor parte de su tiempo a la capacitación y no dispongan de tiempo para aplicar sus conocimientos en beneficio de la Comisión Nacional del Agua.

Todos los Especialistas Profesionales de Carrera que ingresen a la Institución, deberán participar en un curso de Inducción a la Comisión, con la finalidad de que conozcan: su estructura, organización, Misión, Visión, objetivos. El curso también les permitirá conocer sus derechos, obligaciones, como Especialistas Profesionales de Carrera.

A continuación se presenta el diagrama del Sistema del Servicio Profesional para la Comisión Nacional del Agua:



## Conclusiones

Con la implementación del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional del Agua que se propone en el presente trabajo, se logrará fortalecer a la Institución, al realizarse una selección adecuada del personal que le permitirá cumplir con su Misión.

También ayudará a mejorar el clima laboral al existir la posibilidad de acceder a mejores puestos a través de las Evaluaciones del Desempeño y de una adecuada Capacitación.

Al mismo tiempo se logrará un ahorro de recursos financieros, ya que de aplicarse el Servicio Profesional de Carrera vigente, la capacitación requerida para la certificación de las capacidades de: Visión del Servicio Público; y Gerenciales o Directivas a través de @campus, a la Comisión le representa un gasto por servidor público de \$10,000.00 a partir del año 2006, cantidad que multiplicada por los 4,245 servidores públicos susceptibles de incorporarse al Sistema, representa una erogación de \$42'450,000.00

Se estima que existirá una mayor aceptación por parte del personal en la implementación del Sistema propuesto, derivado de que todavía se encuentran muchas de las personas que ingresaron a la Institución a través del Sistema de Especialistas en Hidráulica y conocen las ventajas de contar con programas de Capacitación, Evaluación del Desempeño y la posibilidad de poder desarrollar un Plan de Carrera.

Para poder implementar el Sistema propuesto, es necesario contar con la aprobación de las máximas autoridades de la Comisión Nacional del Agua, para que sean ellas las encargadas de tramitar ante la Secretaría de la Función Pública la autorización correspondiente.

Para abatir el costo de la implementación, se debe aprovechar la información del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), mismo que apoyará a los Subsistemas de Capacitación, y Evaluación del Desempeño, así como para la elaboración de los Planes de Carrera, base fundamental del Sistema de Profesionalización propuesto.

El éxito de la implementación del Sistema, radica en el hecho de que se previa a su instrumentación se realice una campaña de difusión, que será orientada a todos los servidores públicos susceptibles de incorporarse al Sistema y a través de la cual se presenten los beneficios de formar parte del mismo.

## Bibliografía

### Libros:

1. CLAUDE S. George, Álvarez Loarse, *Historia del Pensamiento Administrativo*, segunda edición Pearson/ Prenticer Hall, 1990
2. DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA Carlos, *Teorías Organizacionales y Administrativas*, Colombia, Mac Grow Hill, 1993
3. HERNÁNDEZ SAMPIERI Roberto, Fernández Collado Carlos, y Bautista Lucio Pilar, *Metodología de la Investigación*, México, Mc Grow Hill, Internacional (2da ed.), 1998, 501 pp
4. LLANAS FERNÁNDEZ Roberto, Mandujano Gordillo Cecilia Concepción, *Cuarenta años del Instituto de Ingeniería 1956 – 1996*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Ingeniería 1996, 286 pp
5. MÉNDEZ MARTÍNEZ José Luis y Raich Portman Uri (coord.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Federal Electoral, Géminis, 2000, 202 pp
6. BARZELAY MICHAEL, *La Nueva Gestión Pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México, Fondo Cultura Económica, 2003.
7. MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Legislación federal en materia de aguas*, México, SISTA, 1989, 111 pp
8. MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Programa Nacional Hidráulico 2001 – 2006, Resumen Ejecutivo*, México, 2° ed. 2001, 23 pp

9. MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Sistema de Especialistas en Hidráulica*, México, (documento interno), junio 1990, 30 pp
10. MÉXICO, SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS, *Agua y Sociedad*, Ciudad de México, 1975, 250 pp

Leyes y Reglamentos:

1. MÉXICO, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, "Diario Oficial de la Federación" 10 de abril de 2003
2. MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, "Diario Oficial de la Federación", 4 de abril de 2004
3. MÉXICO, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Exterior Mexicano, "Diario Oficial de la Federación" 4 de enero de 1994
4. MÉXICO, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, "Diario Oficial de la Federación" 11 de octubre de 1994
5. MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Diario Oficial de la Federación" 11 de noviembre de 1994
6. MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria, "Diario Oficial de la Federación" 17 de mayo de 2003

9. MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Sistema de Especialistas en Hidráulica*, México, (documento interno), junio 1990, 30 pp
10. MÉXICO, SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS, *Agua y Sociedad*, Ciudad de México, 1975, 250 pp

Leyes y Reglamentos:

1. MÉXICO, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, "Diario Oficial de la Federación" 10 de abril de 2003
2. MÉXICO, SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, "Diario Oficial de la Federación", 4 de abril de 2004
3. MÉXICO, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Exterior Mexicano, "Diario Oficial de la Federación" 4 de enero de 1994
4. MÉXICO, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, "Diario Oficial de la Federación" 11 de octubre de 1994
5. MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Diario Oficial de la Federación" 11 de noviembre de 1994
6. MÉXICO, SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria, "Diario Oficial de la Federación" 17 de mayo de 2003

4. CEDILLO Miguel Ángel, *Servicio Profesional y la Nueva Gerencia Pública en México*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
5. COAKELEY Simon, *Operación del Servicio Público en Canadá*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
6. ESPINOSA GARIBAY Alejandro, *El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua*, en el Seminario sobre Servicio Público de Carrera en México, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México, noviembre de 2000
7. MARTÍNEZ Rosa Antonia, *Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera en España*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
8. MC TIGUE Maurice, *La Experiencia de Nueva Zelanda: la Labor del Parlamento y el Ejecutivo para Transformar el Servicio Civil*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
9. PAGE Edward, *Operación y Beneficios de la Administración Pública en el Reino Unido*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
10. TAHOCES Antoine, *Servicio Civil de Carrera: La función Pública Francesa*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003

4. CEDILLO Miguel Ángel, *Servicio Profesional y la Nueva Gerencia Pública en México*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
5. COAKELEY Simon, *Operación del Servicio Público en Canadá*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
6. ESPINOSA GARIBAY Alejandro, *El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua*, en el Seminario sobre Servicio Público de Carrera en México, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública, Ciudad de México, noviembre de 2000
7. MARTÍNEZ Rosa Antonia, *Operación y Beneficios del Servicio Profesional de Carrera en España*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
8. MC TIGUE Maurice, *La Experiencia de Nueva Zelanda: la Labor del Parlamento y el Ejecutivo para Transformar el Servicio Civil*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
9. PAGE Edward, *Operación y Beneficios de la Administración Pública en el Reino Unido*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003
10. TAHOCES Antoine, *Servicio Civil de Carrera: La función Pública Francesa*, en el Congreso Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia, organizado por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, marzo 2003



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias de la  
Administración**

**Oficio: PPCA/GA/2005**

**Asunto:** Envío oficio de nombramiento de jurado de Maestría.

**Coordinación**

**Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez**  
**Director General de Administración Escolar**  
**de esta Universidad**  
**Presente.**

At'n.: Biol. Francisco Javier Incera Ugalde  
Jefe de la Unidad de Administración del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que la alumna **María Elena Isabel Verde Rodarte** presentará Examen General de Conocimientos dentro del Plan de Maestría en Administración de Organizaciones toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo, por lo que el Subcomité Académico de las Maestrías, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez	Presidente
M. en I. Graciela Bribiesca Correa	Vocal
M. A. María Magdalena Chain Palavicini	Vocal
M. A. I. Héctor Horton Muñoz	Vocal
M. A. Salvador Vaca Zendejas	Secretario
M. A. José Luis Sánchez Ramos	Suplente
M. A. Julio Alonso Iglesias	Suplente

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

"Por mi raza hablará el espíritu"

Ciudad. Universitaria, D.F., 5 de octubre del 2005.

**El Coordinador del Programa.**

  
**Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez**