

***UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO***

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROYECTO DE TESIS

***“DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, UN
ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE
CAPACIDADES DE LA LEY DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
APLICADO EN LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS
NATURALES DURANTE EL PERÍODO 2003 –2006”***

TESINA

***QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN:
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)***

PRESENTA:

EDUARDO LÓPEZ JASSO

ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ FRAGOSO



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA BUROCRACIA MEXICANA	
I.1 El Estado	8
I.1.1 Elementos del Estado	10
I.2 El Gobierno	13
I.3 La Administración Pública	15
I.4 Conformación del aparato gubernamental en México, la estructura interna del personal de la Administración Pública Federal	18
I.5 Concepto de burocracia	21
I.6 Empleo público: antecedentes y desarrollo teórico	24
I.7 Sistema escalafonario	27
I.8 Sistema de botín, nepotismo o compadrazgo	29
I.9 Programa de Modernización de la Administración Pública Mexicana 1995-2000.	31
I.9.1 Resultados del PROMAP 6 años después	38
CAPÍTULO II. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO	
II.1 Concepto de Servicio Profesional de Carrera	41
II.2 Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera en México	42
II.2.1 La vocación del servidor público mexicano	44
II.3 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, comentarios generales y su ámbito de aplicación	45
II.3.1 Ventajas y desventajas del Servicio Profesional de Carrera Mexicano	48
II.3.2 Análisis del subsistema de capacitación y certificación de capacidades	51

CAPÍTULO III. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA (CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES) DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

III.1 La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	56
III.2 Capacitación de los servidores públicos	60
III.3 Programas y/o catálogos de capacitación en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	62
III.4 Evaluación de capacidades gerenciales de los servidores públicos	65
III.5 Evaluación de capacidades técnico-específicas de los servidores públicos	66
III.6 Evaluación de capacidades transversales de los servidores públicos	67
III.7 Servidores Públicos Certificados durante 2003 a 2006	68
III.8 Expectativas y Propuestas	69
CONCLUSIONES	73
FUENTES	78

INTRODUCCIÓN

“Los cimientos principales de todos los Estados son las buenas leyes y las buenas armas, y no puede haber buenas leyes donde no hay buenas armas.”

Nicolás Maquiavelo

La vida institucional del gobierno mexicano y los trabajadores al servicio del Estado han desarrollado diferentes visiones y etapas como consecuencia de cambios de administración y alternancia en el poder, dichas visiones y etapas traen consigo cambios de fondo y forma en las estructuras administrativas de las organizaciones, mismas que tienen efectos en los propios trabajadores.

Antaño se hablaba de empleados federales, militares, de las fuerzas armadas y burócratas como sinónimo de empleado del sector público, y burocracia, al cuerpo de trabajadores del gobierno encargados del desarrollo de procedimientos implicados para la realización de un determinado trámite. Al paso de las administraciones sexenales, dichas connotaciones se transformaron, dignificaron y unificaron a efecto de nombrar como servidor público a toda aquella persona que desempeña un cargo en la Administración Pública Federal sin importar nivel, rango o tipo de adscripción (base/confianza). No obstante, la Administración Pública Mexicana, además de contar con servidores públicos dignificados, requiere eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de sus servicios y la optimización de procesos a fin de estar en la posibilidad de satisfacer cabalmente las necesidades de sus usuarios, lo que ha orillado a las anteriores administraciones a sembrar los principios de un servicio profesional de carrera.

Por lo anterior, se comienza la edificación de una legislación en materia de servicio profesional de carrera, la cual ha sido un reto de años para el gobierno

federal, y la que ha estado llena de proyectos, iniciativas, acuerdos y buenas intenciones. Así mismo, el desarrollo del servicio profesional de carrera ha implicado un proceso complejo y tardado, mismo que se caracteriza por cuatro etapas principales: la primera o más clara de las etapas es “**iniciada en 1967 con los trabajos de la Comisión de Administración Pública (CAP) que proporcionó ideas y lineamientos**”¹ del rumbo y transformación de la Administración Pública incluyendo la idea de un servicio civil de carrera; la segunda tomó fuerza en los años ochenta, identificada por la creación de la Comisión del Servicio Civil de Carrera, la tercera a finales de los años noventa y hasta el año 2000, con la presentación y ejecución del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) y finalmente, la cuarta con el proyecto de un servicio profesional de carrera concretado en 2003 con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Las cuatro etapas descritas, para ser comprendidas deben ser vistas a la luz de la evolución histórica del Estado mexicano, en la que no están sólo de por medio los cambios y las transformaciones de la Administración Pública en sus tres niveles, sino también de la sociedad en general y de las relaciones entre ambas. Cabe señalar que cada una de las cuatro fases surgió como adecuamiento a los requerimientos de la Administración Pública y a la necesidad de una profunda reforma administrativa que tanto ha demandado el Estado Mexicano.

Una vez concluidas las cuatro etapas de antecedentes del servicio profesional de carrera, comienzan nuevas subetapas en el desarrollo del mismo, las cuales consisten en el reto de profesionalizar la Administración Pública y sus servidores públicos, pretendiendo terminar con el sistema de antaño (botín y compadrazgo) e implementar una cultura meritocrática, apoyada en la capacitación, evaluación y certificación de capacidades. Lo anterior a fin de que los servidores públicos respondan a la lógica de mantener una postura meritoria e imparcial, reafirmando o en su caso reforzando sus conocimientos,

¹ Martínez Púon, Rafael, Artículo sobre El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México, México, D.F., 2006, P.10

vinculando la profesionalización con el buen comportamiento de la vida institucional de un país, exigiendo mejores capacidades de gestión pública y servidores públicos competitivos.

Para que la Administración Pública Federal Mexicana cuente con una gestión pública de calidad y servidores públicos competitivos, es relevante evidenciar los avances en materia de capacitación de los servidores públicos, destacando por sus aportaciones teórico-prácticas a las instituciones educativas de nivel superior, partidos políticos, organizaciones sindicales, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los Gobiernos Estatales, dentro de dichas aportaciones, el Ejecutivo Federal, ha resaltado por las figuras jurídico-administrativas que se han creado, por algunas iniciativas de Ley que se presentaron, y por el protagonismo en los últimos sexenios que cobraron algunas de sus secretarías sobre el asunto en comento, como lo fueron la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Hoy en día Secretaría de la Función Pública) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, en su momento por las atribuciones que les correspondían, diseñaron proyectos y esquemas tendentes al establecimiento de un servicio profesional de carrera, dejando entreabierto la puerta para la propuesta de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, que una vez puesta en marcha comenzamos a ver que los principales beneficios radican en un sistema objetivo, con reglas claras y transparentes; provisión de servidores públicos idóneos para el puesto y la función que desempeñan: eliminación de sistemas clientelistas, nepotismo, compadrazgo y patronazgo; continuidad de las políticas y los programas de gobierno y una nueva cultura laboral con filosofía de servicio. Asimismo, se sostiene que los sistemas de carrera proveen reglas claras para que los servidores públicos asciendan en los escalafones de servicio, con base en los principios de mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, estabilidad en el empleo, dignificación del servicio público y especialización en el desempeño de la función encomendada.

Es por eso que el desarrollo de esta investigación comprende antecedentes de la carrera administrativa en México, así como su modernización (nueva cultura meritocrática y dignificación del servidor público), proyectando una perspectiva

del desempeño en la función pública, comentando ventajas y desventajas de la Ley de Servicio Profesional de Carrera y concluyendo con el análisis del subsistema de capacitación y certificación de capacidades gerenciales, técnico-específicas y transversales de los servidores públicos de dicha Ley aplicado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales durante el período de 2003 a 2006.

Por ello y a fin de cumplir con el objetivo de la presente investigación, analizaremos el desarrollo y alcances del servicio profesional de carrera en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en específico, el impacto obtenido en el subsistema de capacitación y certificación de capacidades (gerenciales, técnico-específicas y transversales) de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, se contemplan en los que comprende verificar y evaluar la eficiencia, eficacia y efectividad de los programas de capacitación, así como el sistema en línea que maneja el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL) para la certificación de capacidades gerenciales, técnico- específicas y transversales de los servidores públicos adscritos a dicha dependencia.

Por lo anterior, se tiene que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuenta con una plantilla de 17,423 servidores públicos; la cual incluye sus Órganos Desconcentrados (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Comisión Nacional del Agua e Instituto Nacional de Ecología) y Descentralizados (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Comisión Nacional Forestal). No obstante, de dicha plantilla de servidores públicos, sólo 10,824 se encuentran sujetos a la Ley de Servicio Profesional de Carrera por ocupar plazas de Enlaces a Directores Generales. Sin embargo, y debido al gran universo de la plantilla de personal, sólo se tomarán en cuenta a 1,780, los cuales se encuentran directamente adscritos a la SEMARNAT (Oficinas Centrales y sus Delegaciones Federales), excluyendo del análisis de los programas de capacitación a sus Órganos Desconcentrados y Descentralizados.

Finalmente, se pretende dar una expectativa de cómo se desarrollará la Administración Pública Federal en materia de capacitación, y de ser necesario, se presentarán propuestas con la finalidad de mejorar la función pública y principalmente de aportar herramientas a las nuevas generaciones de administradores públicos y que éstas a su vez, generen conciencia de lo que el sector público requiere para su eficiente y eficaz funcionamiento.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y REFERENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA BUROCRACIA MEXICANA

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.”

Revista de Servicio Profesional de Carrera.

I.1 El Estado

Para los especialistas en la materia, el surgimiento del Estado se encuentra estrechamente vinculado con el origen de la sociedad humana, en este sentido Hermann Heller señala lo siguiente: **“Es posible afirmar con certeza, que la historia del Estado es la historia del hombre, la historia del animal que Aristóteles calificó como político.”**²

El Estado no siempre existió, la primera noción que tenemos acerca del Estado, surge desde el momento mismo en que nos percatamos de que formamos parte de una comunidad organizada. El surgimiento del Estado es un tema que ha estado en debate durante mucho tiempo, puesto que existen diversas teorías y doctrinas al respecto que van desde las teológicas, las históricas y las que tienen que ver con el pacto social.

Para Oskar Fischbach; el Estado se origina como la **“resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana; de todas las formas que ésta trae consigo y cuya ordenación realiza el Derecho, el Estado es la más excelsa e importante. No significa esto que el Estado en su forma actual, como una unidad colectiva, dotada de capacidad para la autoorganización y la autodeterminación, represente la última etapa de dicho desarrollo, pero en la**

² Nava Gutiérrez, José Antonio, Los procedimientos de adquisición de bienes, muebles y servicios del Estado de México, 2001, P. 17

actualidad no es posible imaginar ni remotamente a dónde conduciría esta evolución.”³

La palabra Estado, proviene del griego “statos”, lo cuál quiere decir, “lo que se mantiene o lo que se conserva”, Posteriormente en el siglo XVI, con Nicolás Maquiavelo se acuña el vocablo “Stato” (en latín, status, que se refiere a un estado de convivencia en un determinado momento), pero este término se asoció inicialmente al nombre de ciertas ciudades, por ejemplo el “Estado de Florencia”. No fue hasta el siglo XVIII cuando la expresión se consolidó y se usó para designar, la vida integral del Estado.

George Jellineck señala que; el Estado representa “una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que él crea, define y aplica, un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”⁴

En el caso mexicano destacan autores como; Andrés Serra Rojas para quién el Estado; “Es una parte de la sociedad humana asentada en un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinen de acuerdo con sus condiciones históricas.”⁵

El Dr. Ricardo Uvalle ofrece una definición moderna; “El Estado es considerado como una necesidad para dirigir lo diverso, lo heterogéneo y lo contrastante de la vida moderna. Es pues, el Estado, la institución que hace posible que la sociedad se conserve de acuerdo con sus valores, costumbres y prácticas que sustentan su modo de ser. El Estado en la sociedad moderna evita que el Apocalipsis se apodere de la vida colectiva.”⁶

³ Fischbach, Teoría general del Estado, Labor Barcelona, Buenos Aires, 1934, P. 17

⁴ Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Porrúa, Mexico, 1991, P. 198

⁵ Serra Rojas Andrés, Ciencia Política Porrúa, Mexico, 1997, P. 279

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, INAP, Mexico, 1997, Pags. 35 – 42.

Miguel Acosta Romero, tiene una concepción similar, concibe al Estado como: “la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”⁷

Una vez visualizado el concepto de Estado, observamos que éste constituye uno de los más complejos objetos de estudio a los que ha hecho frente la ciencia política, y la cual ha designado a la Teoría General del Estado (rama de las ciencias sociales) para el estudio exclusivo de lo estatal.

En este orden de ideas, para que el Estado pueda dirigir lo diverso, pueda establecer las reglas y tomar las decisiones necesarias necesita ineludiblemente de un órgano que lleve a cabo dichas tareas; este órgano es el gobierno. No obstante, para una mejor comprensión del Estado, es importante mencionar y definir sus elementos.

I.1.1 Elementos del Estado

De acuerdo a la Constitución de 1917, el principal fundamento del Estado Mexicano, se integra por su: población, territorio y Gobierno.

La población: Es el conjunto de individuos que comparten elementos comunes de carácter histórico, cultural, económico o religioso, dichos elementos al ser comunes, los caracteriza y les da identidad, teniendo dos características:

- ✓ *Nacionalidad:* noción jurídica que implica una relación política entre un individuo y un Estado determinado, en México se adquiere por nacionalización o por naturaleza.
- ✓ *Ciudadanía:* conjunto de prerrogativas y obligaciones de carácter político, que recaen sobre quienes, teniendo una nacionalidad mexicana reúnen además los requisitos de haber cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

⁷ Acosta Romero, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, Porrúa Mexico, 1993, P. 78

El territorio: elemento geográfico en el cual ese grupo de individuos se asientan para compartir su historia, sus costumbres, su cultura. Es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual ese grupo de individuos ejerce su poder y los elementos que lo componen, son los siguientes:

- ✓ Las partes integrantes de la federación (estados y D.F.)
- ✓ Islas, arrecifes y cayos en los mares adyacentes.
- ✓ Plataforma continental y zócalos submarinos (medio millón de km²)

El Gobierno o poder público: Es la forma de organización que ese grupo de individuos en su territorio deciden darse para regular y normar la convivencia entre ellos.

La característica principal del poder público es la soberanía, entendida ésta como la doble cualidad del poder público estatal de ser independiente y supremo:

- ✓ Independiente: que no está subordinado a algún otro Estado. La independencia es cualidad de la soberanía exterior.
- ✓ Supremo: (del latín súper omnia: por encima de todas las cosas) En virtud de que no existe poder superior, alguno al Estado Mexicano. La supremacía, se refiere únicamente a la soberanía interior.

Cabe señalar, que de acuerdo al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el supremo poder de la federación se encuentra dividido para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

- ✓ *El poder Legislativo* discute y aprueba las leyes y su poder se deposita en un Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y otra de Senadores.
- ✓ *El Poder Ejecutivo* se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos otorgándole un carácter unipersonal a este poder.
- ✓ *El poder Judicial* se encarga de garantizar la adecuada aplicación de la Ley, es decir, revisa las controversias constitucionales, entre los poderes, entidades, municipios y la federación. Es el único facultado para interpretar adecuadamente la Constitución y determinar si alguna

medida tomada por un poder por el Estado o la misma Federación es legal.

Existen algunos juristas (Andrés Serra Roja, Miguel Acosta Romero, Norberto Bobbio, entre otros) que consideran la soberanía como un elemento más del Estado, entendiéndola como el ejercicio de la autoridad soberana que reside en el pueblo y que se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo con su propia voluntad, es decir la capacidad de autogobernarse.

Desde la óptica de la teoría política, la idea de soberanía es antigua, data desde el siglo XVI y se asocia al surgimiento del Estado Moderno, y es “**usada en primera instancia por el francés Jean Bodin, quien la caracterizó como un poder absoluto y perpetuo que reside en una república y quien indiscutiblemente la ligó con la figura monárquica**”⁸. Lo anterior a partir de que el filósofo italiano Incola Matteucci dice que en el Medievo la palabra soberano indicaba una posición de preeminencia, es decir, aquel que era superior en un sistema jerárquico, por ello el término de soberano ya se conocía en la Edad Media.

Soberanía; “**es la capacidad que tienen los Estados de decidir, sin ninguna subordinación de fuerza externa, tanto en el ámbito interno como en el externo, respecto a los temas políticos, sociales económicos etc.**”⁹

Sin embargo, esto no es tan rígido, debido a que los Estados establecen acuerdos o tratos entre sí (políticos, militares, comerciales, culturales, tecnológicos, etc.) y también participan de instituciones internacionales que buscan tomar decisiones y medidas que favorezcan el bien común por sobre los intereses particulares de uno u otro Estado

De lo anterior, parte la idea de que la soberanía es la capacidad de autogobernarse, esto es, que cada Estado sea soberano, que ejerce el poder con plena libertad, legisle, recaude impuestos, que busque resolver los

⁸ Frederickson, George, “Hacia una nueva administración pública, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1999, P. 125

⁹ *OP, CIT.*, P. 118

requerimientos básicos de todos los integrantes (comida, vivienda, salud y educación), y administrar la justicia.

I.2 El gobierno

Al hablar de gobierno, lo primero que viene a la mente son: servidores públicos y dependencias gubernamentales, trámites burocráticos, etc., considerados como conceptos de uso frecuente y poco precisos que designan, en la terminología política, tanto los mecanismos a través de los que se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible, por la frecuencia del concepto, éste ha adquirido significados concretos diversos que pueden aludir a la forma de organización global en un Estado (o régimen político); a la acción misma de elaboración de las políticas públicas (o gobernación); o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado.

En esta última acepción estática y concreta, el término no sólo se aplica para nombrar al conjunto de los poderes públicos tradicionales legislativo, judicial y ejecutivo sino que también sirve como sinónimo del último. De hecho, y especialmente fuera del mundo anglosajón, con gobierno se designa específicamente a la cima política que, junto a la subordinada administración, conforma el poder ejecutivo.

Sin embargo, para los estudiosos de lo público, es comprendido y definido de manera peculiar. No obstante, persiguen los mismos ideales.

Para Norberto Bobbio, el concepto gobierno se refiere a que: “**en toda comunidad política existe un órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Este órgano es el gobierno.**”¹⁰

Para Omar Guerrero el gobierno es; “**Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la**

¹⁰ Bobbio, Norberto, Diccionario de política, Mexico, 1984, P. 89

ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política... Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo”.¹¹

El Gobierno requiere de los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones, en este sentido la Administración Pública es el aparato mediante el cual el gobierno puede concretar sus acciones, es por ello que muchos autores como el doctor Omar Guerrero conciben a la Administración Pública como *el Estado en acción*.

El modo de gobernar comprende la forma en que la Administración Pública cumple las tareas orientadas a salvaguardar el bien público, toda vez que la sociedad demanda eficacia y un trato digno y justo de sus gobernantes.

El manejo de la sociedad es sin duda, una de las tareas más complejas del mundo moderno, es por ello que a través de la Administración Pública, los gobiernos cumplen los imperativos sociales tendientes a lograr el bien común. “La obra administrativa de los gobiernos es el testimonio fiel de lo que hacen a favor de la sociedad. Toda obra administrativa es producto de condiciones históricas, políticas y sociales; No se da en el vacío ni carece de fundamentos sociológico y cultural.”¹²

Una vez definido el concepto de Estado y sus componentes, sería de vital importancia describir las actividades del Estado.

Para Andrés Serra Roja define que la “actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades –jurídicas, materiales y técnicas- para actuar, y que le corresponden como persona jurídica de Derecho Público y que realiza por medio de los órganos que integra la administración pública”¹³

¹¹ Guerrero Orozco, Omar, La administración pública en el Estado capitalista; México, 1986, P. 73

¹² Uvalle Berrones, Ricardo, Un ejemplo de modernización administrativa: El caso del gobierno de Sinaloa, Mexico, 1992, P 7.

¹³ Serra Rojas Andrés, Ciencia política, Porrúa, Mexico 1997, P. 19.

Por su parte, Gabino Fraga define la actividad del Estado como el “conjunto de actos materiales, jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones, obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios para alcanzar los fines”¹⁴

En este tenor, las actividades del Estado se encuadran al bienestar y mandato del pueblo a través de sus diferentes órganos con base en planes, programas y proyectos que sirven como parámetros para su trabajo y desempeño.

I.3 La Administración Pública

La Administración Pública es el medio para dirigir la sociedad, a través de ella se articulan los proyectos de vida, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se define la política de desarrollo y bienestar. “La Administración Pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la Administración Pública son actos particulares ejercidos por la sociedad transformando, por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos”.¹⁵

Para Norberto Bobbio con el término Administración Pública “se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideren de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal.”¹⁶

La tarea fundamental de la Administración Pública se enfoca en la sociedad y hacia dónde quiere llegar. Es decir, se vuelve el mejor conducto que permite al Estado gobernar la sociedad. “La Administración Pública da cuerpo y coherencia a la función del gobierno y contribuye a que la vida en asociación

¹⁴ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1995, P. 13

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar, La administración pública en el Estado capitalista, México, 1986, P. 73

¹⁶ Bobbio, Norberto, Diccionario de política, México, 1984, P. 13

sea menos imperfecta, aspirando a un mejor orden y a una más óptima prosperidad.”¹⁷

Para el caso de México, la Administración Pública tiene su origen jurídico en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”¹⁸

Desde esta óptica, entendemos que la Administración Pública se define como una organización que forma parte del Estado y depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las necesidades públicas, organizada en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos.

Una vez definido el origen jurídico de la Administración Pública Mexicana, decimos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reglamentaria del artículo 90 constitucional, organiza, regula y reglamenta la actividad administrativa del gobierno federal, a fin de dotarla de mayor precisión y detalle en su operación.

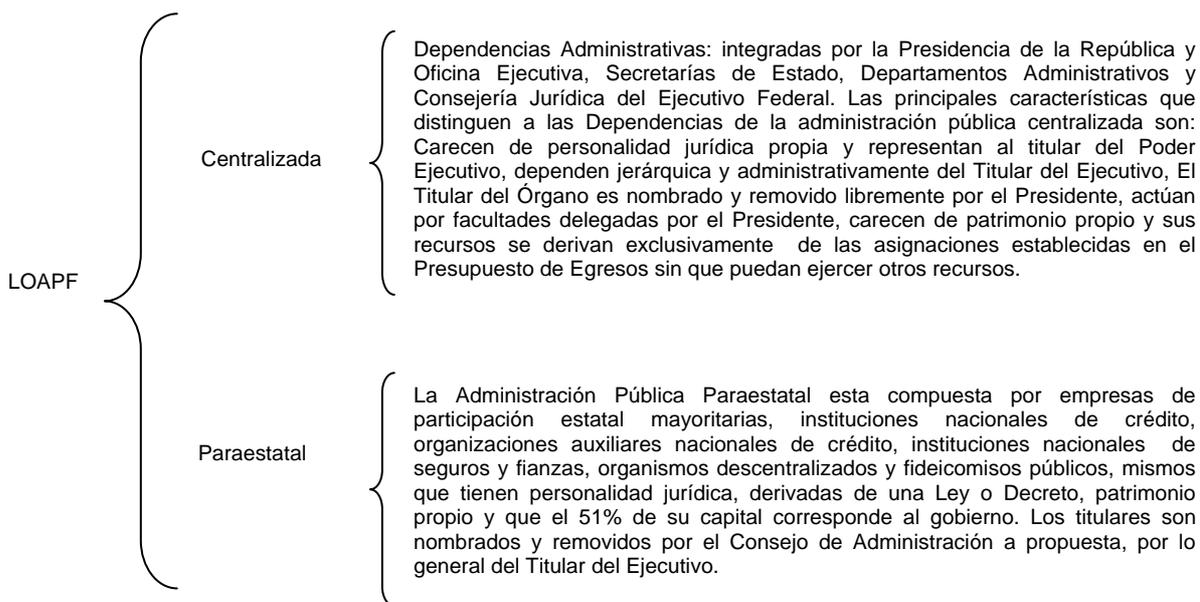
Cabe señalar, que la Administración Pública Paraestatal (paraestatal significa al lado de ...) se concibe paralela a la federal, por lo tanto no es una estructura centralizada y se rige por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual tiene por objeto la organización, funcionamiento y control de las entidades

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, Un ejemplo de modernización administrativa: El caso del gobierno de Sinaloa, Mexico, 1992, P. 2

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Luciana, Mexico, 2002, P. 103

paraestatales, define y reglamenta las figuras de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Por lo anterior y a efecto de un mejor enfoque y estudio, la LOAPF, define las bases de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, como a continuación sigue:



Fuente. Elaboración propia

Hoy en día la Administración Pública en nuestro país debe estar comprometida en la producción y consolidación de los valores democráticos y en consecuencia, debe reivindicar al ciudadano como el factor central de la acción gubernamental, para convertirse en una organización estratégica en el desarrollo de las sociedades abiertas y democráticas, en las que la relación del gobierno y los ciudadanos tiene importancia vital.

Una vez descritos y visualizados los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, se facilitará más la conformación del aparato gubernamental, así como su dimensión en materia de servidores públicos.

I.4 Conformación del aparato gubernamental en México. La estructura interna del personal de la Administración Pública 1910 - 2000.

El autor Diego Rosado, destaca en su obra *“La burocracia en México”* dos tipos de empleados en el sector público clasificados en los años 1910 a 1976, como personal civil y los segundos como personal de la Marina y Defensa Nacional.

Para José Calixto existen dos clases de servidores públicos; **“los de las fuerzas armadas, refiriéndose a los servidores públicos que se desempeñan en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina y el personal civil, comprendido por los servidores públicos que laboran en las Dependencias restantes, así como en la Procuraduría General de la República”**¹⁹. En este orden de ideas, tenemos al personal de las fuerzas armadas ubicado según la estructura administrativa de la Administración Pública Mexicana como aquel trabajador desempeñando funciones o cargos, única y exclusivamente en el sector militar. En cambio, el personal civil se distingue por desempeñarse en el sector central, es decir, en las Secretarías de Estado del Sector Descentralizado, así como en los organismos creados por el Ejecutivo con la finalidad de presentar un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación y otros fines específicos, estudio del personal civil a su servicio comprenderá ambos sectores en forma separada.

Hablando gráficamente del volumen del personal; tenemos que el civil ha ido incrementándose representativamente, con respecto al del personal de las fuerzas armadas en un lapso de tan solo 66 años, como a continuación se detalla:

Tabla 1

Años	Total	Fuerzas armadas	%	Personal civil	%
1910	64 383	36 720	57.0	27 644	43.0
1920	89 346	54 195	60.6	35 151	39.4
1930	153 343	88 257	57.5	65 086	42.5
1940	191 588
1950	278 820	60 409	21.7	218 411	78.3
1970	826 200	87 000	10.53	739 200	89.47
1976	314 600	16 605	8.87	1197 995	91.13

Fuente: Kamenka, Eugene, *La Burocracia, trayectoria de un concepto.*²⁰

¹⁹ Kamenka, Eugene, *La Burocracia, trayectoria de un concepto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, P. 94

²⁰ *O.p. cit.* Pags. 493 – 494.

Es claro observar que el personal civil ha crecido paralelamente al total de la burocracia gubernamental durante el período de 1910 a 1950, pero casi el doble de velocidad: 7.9 veces, en el primer caso y 4.3 veces en el segundo. Comparado con el de las fuerzas armadas el personal civil estuvo en inferioridad numérica hasta 1930, pero en 1950 era ya 3.6 veces mayor.

Refiriendo las características generales de la burocracia en el período de 1935, puede tenerse un marco de referencia a través del estudio efectuado por Gilberto Loyo del “*Censo de Funcionarios y Empleados Públicos*”, levantado mediante una forma de recolección por el Departamento de Estadística Nacional.

De acuerdo a los resultados arrojados de dicho estudio, se tiene que cerca del 1% de población de la República lo constituían los empleados y funcionarios públicos, cuya cifra alcanzó 159,253, de los cuales 130,912 eran hombres y 28,341 mujeres, éstas representaban el 22% respecto a los hombres; “3,841 empleados tenían dos o más empleos compatibles, es decir, 4% del total tenían más de un empleo. El 6.3% de todos los empleados registrados fue de profesionistas; 13.4% de los hombres tenían oficio e igualmente el 1.8% de las mujeres. La edad máxima de la frecuencia fue de 20 a 34 años, la cual corresponde al 47% del total, lo que indica que la burocracia mexicana estaba formada por jóvenes, más casados que solteros; más solteras que casados. El 60% del personal sólo tenía hecha su instrucción primaria; el 17% la secundaria o la preparatoria y el 13% la profesional o técnica.”²¹

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) a finales de los años sesenta, el personal civil y de las fuerzas armadas van cambiando su connotación, es decir, su nueva identidad es la de burócratas en general, sin distinguir el ámbito de competencias. Es por ello que durante el censo de población de servidores públicos levantado durante los años de 1988-1996 se hablaba de burócratas contando al personal que antaño se le denominaba civil y de las fuerzas armadas, teniendo una distribución como a continuación se detalla:

²¹ Loyo, Gilberto del “Censo de Funcionarios y Empleados Públicos, Mexico, 1987.

Tabla 2; Personal ocupado en el Sector Público.

Orden de Gobierno	No. De servidores públicos	%
Gobierno Federal, Sector y Personal de los Poderes Legislativo y Judicial	1'033,613	
Gobierno Federal Sector Paraestatal	1'179,608	
Organismos Descentralizados	662,178	
Empresas Públicas	517,430	
Total en el Gobierno Federal	2'213,221	48
Gobierno del Distrito Federal	156,741	3
Gobiernos Estatales	2'005,605	43.5
Gobiernos municipales	250,968	5.5
Total del sector público	4'626,535	100%

Fuente INEGI ²²

Esto significa que el 48% de la población de servidores públicos, se concentró en el Gobierno Federal, siguiendo con los Gobiernos Estatales (43.5%), Municipales (5.5%) y los del Gobierno del DF (3%).

Sin embargo, los resultados en el último censo del INEGI de la población de servidores públicos, de 1999-2000 arrojó la siguiente información:

Orden de Gobierno	No. De servidores públicos	%
Gobierno Federal	2,125,855 (1)	44.5
Gobierno del Distrito Federal	166,839	3.5
Gobiernos Estatales	2,251,423	46.5
Gobiernos municipales	269,999	5.5
Total del sector público	4'814,116	100%

Nota: Incluye: Gobierno federal, organismos descentralizados, empresas públicas, e Instituciones de seguridad social." ²³

La mayor parte de la población se concentró (46.5%) en los Gobierno Estatales, 3% más que el Gobierno Federal durante el período de 1988-1996, siguiendo con el Gobierno Federal (44.5%), Municipales (5.5%) y los del Gobierno del DF (3.5%).

Haciendo un análisis retrospectivo de la población de servidores públicos, del años de 1910 al 2000, concluimos que dicha población se incrementó significativamente durante los años ochenta y mediados de los noventa, alcanzando los 4'626,535 servidores públicos. Con lo que respecta al ámbito federal, su máximo e histórico record fue los años ochenta con un padrón de 2'213,221 servidores públicos. Sin embargo, para el año 2000, la población de los servidores públicos de este mismo ámbito disminuyó ligeramente con 87,366 servidores públicos. Lo anterior por cuestiones de diversas índoles

²² INEGI, Mexico, 1988-1996.

²³ INEGI, Mexico, 2000.

(Estado benefactor, adelgazamiento de la burocracia etc.) que no desarrollaremos en la presente investigación.

I.5 Concepto de burocracia y su connotación ante la sociedad

Desde el punto de vista Weberiano, la burocracia surgió como consecuencia de la necesidad de orden y precisión sentida de las organizaciones y de los trabajadores por un trato justo e imparcial. El modelo burocrático de la organización surgió como reacción contra el nepotismo, crueldad y juicios tendenciosos e imparciales de la administración. Weber como primer teórico de organizaciones estudió y definió la burocracia desde tres enfoques; el primero refiere los orígenes, designando al gobierno por las oficinas, es decir, las organizaciones estatales estaban formadas por funcionarios nombrados y jerarquizados que dependían de una autoridad central, la segunda connotación comprende la estructura de la burocracia aplicada a todas las organizaciones que se caracterizan por las rutinas de las tareas y de los procedimientos, por la impersonalidad de la autoridad y por la jerarquización, y la tercera, la define como últimamente se ha conocido y adaptado en México; evoca la lentitud, la rutina, la complicación, la falta de humanidad, la incompetencia, la falta de adecuación a las necesidades, etc.

La teoría weberiana de la burocracia tomó su auge en 1922, a partir de un análisis a la Administración Prusiana, de la cual derivaban tres tipos de autoridad: la tradicional (fundada en la costumbre), carismática (basada en el prestigio) y la legal-racional (soportada por un cuerpo de reglas legales).

La concepción de la burocracia desde la óptica weberiana, se integraba por funcionarios profesionales creadores de una carrera y un perfil particular. La entrada, el ascenso, la disciplina, las ventajas y los inconvenientes, la salida, etc. estaban normados rigurosamente y la competencia de carácter personal se limitaba al mismo proceso. A todos los niveles, las calificaciones están definidas, en términos objetivos, por diplomas, concursos, exámenes, etc.

además de estos, la antigüedad constituye otro medio de progreso hacia lo alto de la escala jerárquica.

Anteriormente y en la actualidad toda organización (pública o privada) se desempeña según las normas o reglamentos que para el efecto se expiden y Weber señalaba su creencia en la superioridad del tipo autocrático puro, al afirmar;

“la experiencia tiende universalmente a demostrar que el tipo puramente burocrático de organización administrativa –es decir, la verdad monocrática de la burocracia- es desde un punto de vista meramente técnico, capaz de alcanzar el más alto grado de eficiencia y, en este sentido es formalmente el medio más racional conocido de lograr una dirección imperativa de los seres humanos”²⁴

En este sentido, Weber confía en el éxito de la burocracia, afirmando que es tan inevitable como el éxito que pueden tener las máquinas de precisión en la producción en serie, por ende esta forma de organización se extenderá en las demás organizaciones públicas o privadas, religiosas, educativas, etc. Finalmente, para Weber la burocracia es un tipo de organización social.

Sin embargo, Norberto Bobbio en su diccionario de política explica la burocracia como “un término nacido para designar el poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la Administración Pública constituido para tareas especializadas, bajo la monarquía absoluta y dependiente del soberano.”²⁵

Más tarde, este concepto fue utilizado por algunos novelistas para atacar el formalismo, la altanería y el espíritu de cuerpo de la Administración Pública en los regímenes autoritarios institucionalizando el concepto en el lenguaje común y llegando hasta nuestros días para referirse críticamente a la proliferación de normas y reglamentos, al ritualismo, a la falta de iniciativa y el desperdicio de recursos de las grandes organizaciones públicas y privadas.

²⁴ Kamenka, Eugene, La Burocracia, trayectoria de un concepto, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, P. 96

²⁵ Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, México, 1984, P 39.

Atendiendo la definición o concepto de burocracia, los autores Max Weber y Norberto Bobbio, la refieren como un cuerpo de servidores públicos jerarquizado y encaminados a cumplir un fin (bienestar común).

Por lo que la noción de burocracia entraña una innegable ambigüedad por el hecho de definir a la vez dos realidades distintas y al mismo tiempo indisociables. Como categoría, capa o estrato social la burocracia encarna y asume funciones de interés colectivo que responden a un determinado tipo de organización, y en ese sentido los procesos de la técnica, las exigencias de máxima racionalidad en la gestión de la economía y los otros aspectos de la vida social, el desarrollo de la división y la especialización del trabajo en las sociedades industriales, el aumento del poder y el control del Estado en la vida moderan, la constitución continua de unidades económicas y sociológicas de grandes dimensiones (empresas, organizaciones de masas) constituyen otros tantos fenómenos que contribuyen a la extensión del sistema burocrático de organización en el mundo contemporáneo lo que refuerza objetivamente las posibilidades de una desmesurada influencia de la burocracia a escala global social.

Hoy en día, se considera que el término *burocracia* tiene una connotación peyorativa debido a la falta de visión por parte de la sociedad y los empleados de gobierno, mismos que han distorsionado dicho concepto toda vez que para la sociedad, hablar de burocracia refieren la tardanza existente en la prestación de servicios brindados por el Estado, o quizás lo relacionan con los trámites en el sector público que por falta de eficiencia son calificados por ésta misma como *burocracia*, entendiendo ésta última como lentitud en el desarrollo de los procedimientos gubernamentales.

La burocracia se ha convertido en uno de los mitos de nuestro tiempo. Para algunos autores, significa “un concepto que merece un lugar central en la teoría y especialmente en la crítica de la sociedad moderna.”²⁶ Este concepto se emplea según Kamenka para identificar una institución o casta, un modo de operación, una ideología, un modo de contemplar y organizar a la sociedad o

²⁶ Kamenka, Eugene, La Burocracia, trayectoria de un concepto, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1987, P. 7-8.

simplemente definir una forma de vida. La trascendencia del concepto “*burocracia*” ha distraído la mente de vario pensadores, estudiosos de la Administración Pública y de algunos servidores públicos, definiéndola como una tendencia inevitable, implícita en la lógica de un capitalismo en desarrollo. Para otros observadores, la burocracia ha caracterizado una nueva formación social o una formación social no tan nueva, pero sí alternativa, en que el Estado es el centro y controlador final de toda la actividad significativa y donde pierden su importancia las dicotomías clásicas de burgués y proletario, de la libre empresa y la propiedad pública como un indicador de abuso.

Recapitulando el término y/o la definición de burócrata y burocracia, en la actualidad se han ido desgastando y distorsionando, al grado que cuando se nombra a un empleado de gobierno “burócrata” éste se enfada, porque ocasionalmente lo relacionan con el trabajador sindicalizado, (que en la mayoría de los casos se dedica a alargar y obstruir el proceso de una organización, entidad o dependencia) o porque lo refieren a la lentitud en la prestación de servicios que como trabajadores del Estado brindan a la sociedad.

Así mismo y derivado del desgaste en el mal uso de la palabra burócrata, se ha intentado renovar la imagen y el concepto de los empleados de gobierno, llamándolos a partir de 1995 “*servidores públicos*”, con el ex-presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, genéricamente equivale a lo mismo, al hablar de un sujeto o persona desempeñando funciones en el sector gobierno y su finalidad es servir a la sociedad, conducirse con rectitud, imparcialidad, ética, eficiencia y eficacia, para dar un mejor servicio y una mejor imagen del gobierno.

I.6 Empleo público: antecedentes y desarrollo teórico

Lapalombara en su obra “*Burocracia y Desarrollo Político*” describe la problemática a enfrentar el estudio del empleo público, entre los cuales, destacan dos: el primero se refiere a la ausencia de los marcos teóricos relacionados específicamente con el tema, lo cual se debe a la poca investigación al respecto, y el segundo tiene que ver con el manejo empírico y la escasez de fuentes de información. Así las primeras referencias teóricas y empíricas que saltaron a la vista respecto al tema de empleo público, se inscribían en el contexto más amplio que abarca el término burocracia.

Teniendo como eje el estudio de la burocracia se ha aludido una diversidad de aspectos, uno de los cuales tiene que ver con la creación de los cargos y puestos dentro del aparato administrativo y, como uno de sus elementos, la cuantificación de las personas que los ocupan, lo que constituye en este caso el hilo conductor para dar seguimiento a la evolución del empleo público. Esto remite a una preocupación que se centra en el problema del cambio y la expansión de la burocracia.

El dar cuenta del proceso del crecimiento que ha experimentado la burocracia, tanto cuantitativa como cualitativamente, puede hacerse tomando como referencia diferentes unidades de análisis y de registro, que van desde el número de empleados hasta las entidades organizacionales y la jerarquía de puestos e incluso las leyes y reglamentos que norman el funcionamiento del aparato burocrático.

Una vez analizando la creación de nuevos cargos públicos, tenemos que la principal problemática, radica en que dichas creaciones se encuentra poco explorado por los estudiosos de la Administración Pública, incluso, la creación de cargos en el sector es producto de esa falta de estudio, análisis y dedicación, es por eso que el aparato burocrático creció desmesuradamente al grado que llegó a administrar empresas privadas (hoteles, empresas de bicicletas, restaurantes, etc.)

A fines del siglo XIX, podemos situar los antecedentes del empleo público, “con la preocupación del economista alemán Adolph Wagner por explicar el crecimiento del gobierno a través del tiempo (Saunders y Klau 1987; Nacif 1990).”²⁷ El análisis se basó en el establecimiento de la asociación del crecimiento del sector público; así, a mayor progreso económico y social se daría un mayor crecimiento del gobierno.

Mencionando que a principios de la década de los ochenta, se podían identificar dos grandes vertientes del análisis en torno a la problemática representada por el crecimiento y tamaño del gobierno. Una de ellas encabezada por el investigador británico Richard Rose, parte de un interés teórico para explicar fenómenos tales como el de las magnitudes (en

²⁷ LaPalombara, Joseph, *Multinational Corporations and Developing Countries*, CONACYT. México, 1978, P 85.

diferentes aspectos) de los gobiernos de las naciones altamente industrializadas. La otra vertiente desarrollada sobre todo por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), se concentra en cubrir la necesidad de contar con bases de datos que den cuenta de las principales variables, las que permiten estudiar las determinantes del crecimiento del gobierno.

Vertiente teórica

La preocupación de la primera perspectiva por el crecimiento y tamaño del gobierno esta relacionada con el campo de estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública que se interesa en el papel teórico y práctico que desempeña el Estado en una sociedad y más específicamente, aquella línea que esta dedicada al análisis y, en ocasiones a la implementación de políticas públicas. El estudio cronológico y paralelo de la gran cantidad de dimensiones que involucra este tipo de fenómenos llega a ser complejo, de tal manera que, como dice Rose (1984:4), "el carácter multi-dimensional del gobierno significa que una sola teoría por si misma no es capaz de dar cuenta de todos los tipos de cambio involucrados en la expansión."²⁸ Este señalamiento lleva al autor a considerar que son tan importantes las influencias económicas como las sociales y las políticas, y que si con fines analíticos pueden estudiarse por separado, es en realidad, su efecto conjunto y combinado lo que determinará el ritmo de crecimiento y el tamaño del gobierno. De este planteamiento general, Rose pasa a una serie de precisiones, comenzando por definir el propio concepto de gobierno y las dimensiones y los indicadores sujetos a medición, pues sólo conociendo el universo y los parámetros que lo conforman es posible hablar de magnitudes.

Así, el autor toma en cuenta cinco dimensiones fundamentales para analizar el crecimiento de gobierno, que son: "1) el ámbito legislativo; 2) el aspecto financiero; 3) los volúmenes de empleados públicos; 4) la existencia de organizaciones y 5) la conformación de programas."²⁹ Estos cinco elementos están interrelacionados y cada uno puede ser tratado por separado y, sobre todo, requieren de diferentes tipos de medición.

²⁸ *Idem*

²⁹ *Idem*, P. 332

Los factores de trabajo y capital son los que más fácil se cuantifican, no así los otros tres, por ejemplo, aunque se puede saber el número de leyes.

1.7 El sistema escalafonario

Al hablar del sistema escalafonario, la primera referencia que llega al mente, es el ascenso de nivel, salario y/o status social, mismo que generan un incentivo moral, permitiendo al trabajador sentirse comprometido a aportar mejores resultados a la Organización, Institución o Dependencia a la que pertenece.

Desde esa óptica, el autor Agustín Reyes Ponce define el sistema escalafonario como la “ordenación jerárquica, operativa y administrativa de las personas que constituyen el capital humano de una institución, en la que se definen las relaciones de mando, ámbito de responsabilidad y autoridad (competencia), así como los sueldos correspondientes, en su caso”³⁰ y se implementaba en organizaciones y dependencias tanto del sector privado como del público para ascender a los trabajadores con mayor antigüedad a un mejor puesto, evidentemente implicando mayor responsabilidad, compromiso y calidad en las prestaciones de sus servicios. Sin embargo, el autor señala algunas ventajas y desventajas que pueden mejorar o empeorar los objetivos y metas de la Organización, Institución o Dependencia.

Ventajas del sistema escalafonario:

- ✓ Asegura el desarrollo profesional a todo obrero, y, con ello aumenta o incentiva su interés por aportar nuevas y mejores ideas, así como adquirir un mayor compromiso con la institución a la que pertenece.
- ✓ Preserva al obrero de favoritismos que le impiden ascender, o le exigen lograrlo con una gran dificultad.
- ✓ Reduce la rotación de personal, porque produce una mayor estabilidad de éste, al saber que tendrá que ascender necesariamente.

Desde esta óptica, Reyes Ponce explica los beneficios obtenidos por una organización al continuar con un sistema escalafonario. No obstante, es de

³⁰ Reyes Ponce, Agustín, Administración Moderna, Limusa, Mexico, 1989, P. 492.

cuestionarse la tercera ventaja, ya que toda organización para su óptimo desempeño y cumplimiento de metas y objetivos, necesita rotar por periodos de un año a su personal, siempre y cuando éste cumpla con el perfil idóneo para cubrir la las tareas asignadas en la Organización, de esta forma permitirá a los empleados no estancarse en una sola actividad y puedan participar no sólo en una parte del proceso, sino en la totalidad del mismo.

En este tenor el Lic. Reyes Ponce menciona algunos de los principales vicios, deficiencias o desventajas que conlleva la continuidad de dicho sistema, los cuales se presentan de la siguiente manera:

- ✓ En ocasiones se asciende a los más ineficientes, por obligatoriedad de antigüedad.
- ✓ Cada vacante implica una movilización de personal inferior, con las desventajas que esto trae.
- ✓ Obliga a los trabajadores a ascender a puestos contrarios a sus aptitudes y conocimientos.

Finalmente, podemos concluir que de los vicios, deficiencias o desventajas de un sistema escalafonario, pueden poner en riesgo el cumplimiento de metas y objetivos de una organización o institución.

Definición del sistema escalafonario según la Organización Internacional de Trabajo:

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) conceptualiza el sistema de escalafón como un problema bajo un ángulo especial que lo traduce como el: “supuesto que todo ascenso exige un período de prueba, considera esos ascenso por antigüedad, no como una preferencia para ocupar el puesto, sino como una preferencia solo para el efecto de ser probados: puede rechazárseles si no llenan los requisitos durante el período de prueba.”³¹

Esto sería válido, si pudiera rechazarse rápidamente durante el período de prueba, si se contara con bases muy positivas para mostrar la capacidad o

³¹ <http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>

incapacidad, y si no existiera una presión sindical que nulificara el rechazo de los incapaces.

De esta forma la OIT presenta que el ascenso por capacidad comprende las siguientes ventajas:

- ✓ Proporciona, por definición, a los trabajadores más capaces:
- ✓ Mantiene a todos con el interés de mejorar, para poder ascender;
- ✓ El trabajador solo asciende en las líneas conforme con sus aptitudes.

Desventajas:

- ✓ Da lugar al favoritismo;
- ✓ Es muy difícilmente comprobar objetivamente el porqué ascendió otro trabajador;
- ✓ Los que no ascienden pierden interés.

Según la definición de escalafón de la OIT, las ventajas para el trabajador son prometedoras, pero al mismo tiempo se pueden considerar como ventajas fantasmas, porque “si bien es cierto que el personal asciende por sus capacidades y aptitudes, despierta y mantiene la certidumbre de escalar y mejorar sus actividades para que exista una promoción de puesto de acuerdo a sus aptitudes”³², pero, que pasa con el favoritismo, objetivamente como se justifica el ascenso de los empleados, y que pasa cuando los empleados son capaces de desempeñarse en un determinado puesto, cuando no tienen una adecuada relación con su superior no asciende, o caso contrario, el personal no es capaz de cumplir con las tareas asignadas, no obstante, éste cree que amerita ascender de nivel, y al no suceder esto, el trabajador pierde el interés por continuar en la organización.

Por lo anterior, se concluye que en tanto las ventajas y desventajas del ascenso por capacidades, no se encuentren debidamente reglamentadas, pueden representar un riesgo por el favoritismo, que en ocasiones se interpreta como compadrazgo o nepotismo, del cual hablaremos en el siguiente punto.

I.8 Sistema de botín, nepotismo o compadrazgo

Para algunos estudiosos de la Administración Pública Federal, especialmente para el Maestro Mariano Arnal los sistemas de botín, nepotismo o

³² <http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>

compadrazgo, los visualiza como la facilidad de colocar en los principales cargos públicos a personal sin que éste cumpla el perfil o las capacidades determinadas para desempeñarse en dicho cargo y que por consecuencia, restringe el acceso a las condiciones de igualdad a las dependencias públicas, dificultando que éstas cumplan objetivamente con las funciones para las que fueron creadas, debilitando el ambiente saludable para el control interno y la evaluación; lo que podría traer como consecuencia, la falta de imparcialidad de los superiores para ejercer su potestad de mando en un plano de igualdad sobre los servidores vinculados familiar o amigablemente a los funcionarios con poder de decisión, lo que implicaría desde este punto de vista; tener alguna buena amistad o familiar en el gobierno para ingresar de manera “diplomática” a los cargos públicos, que prepararse profesionalmente y concursar para obtener una vacante en alguna dependencia.

Referente al nepotismo, tenemos que dicha palabra “**nace de la voz italiana nepote, que significa sobrino. Antiguamente el nepotismo significó la preferencia que un gobernante o funcionario público da a los miembros de su familia en la ocupación de los cargos públicos, concesiones estatales, contratos o en el disfrute de privilegios vinculados a la administración del Estado.**”³³

Por lo anterior, podemos decir que el **nepotismo** tuvo sus orígenes justamente “en el contexto de una institución que ponía especial cuidado en que el patrimonio institucional no pudiera considerarse al mismo tiempo familiar (como ocurre en la monarquía), de manera que se evitarían las crisis que se plantean en cada transmisión.”³⁴

En este sentido, se puede apreciar que el primer concepto de nepotismo se refiere a la práctica de favorecer a los descendientes familiares, posteriormente este concepto abarcó lo referente a la Administración Pública, al delegar cargos públicos en razón del parentesco o de la afinidad de cualquier tipo, lo que hoy también se conoce como **amiguismo**.

³³ http://www.larevista.com.mx/ver_nota.php?id=841&seccion=colaboradores

³⁴ <http://www.elalmanaque.com/mayo/14-5-eti.htm>

Es importante señalar que para hablar de **nepotismo**, es preciso que se trate de cargos públicos, de los que no son transmisibles por herencia (los eclesiásticos y/o los que corresponden a la iniciativa privada). Es una incorrección de lenguaje y de concepto acusar a un empresario de practicar el nepotismo en su empresa, porque él sí que puede hacer lo que le plazca en su empresa, porque finalmente es suya, por lo que resultaría lógico que él les dé cargos a sus hijos (o a quien quiera) en la empresa prescindiendo de si son los más aptos para ocuparlos, porque para él tiene prioridad absoluta transferir la empresa a su hijo o a su sobrino.

Por lo anterior, se puede concluir que el nepotismo genera efectos perjudiciales para la nación, lo que contrapone el principio democrático según el cual todos los ciudadanos tienen derecho a los cargos públicos de acuerdo a su mérito y su capacidad. Así mismo, el nepotismo ha adquirido gran relevancia en el gobierno federal, situación que han procurado y “normado” a fin de erradicarla, modificando la imagen de la Administración Pública Federal de la sociedad y por ende la de sus servidores públicos, como se plasma en el Programa de Modernización de la Administración Pública Mexicana 1995-2000, del que se hablará en el siguiente punto.

I.9 Programa de Modernización de la Administración Pública Mexicana (PROMAP) 1995-2000.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), se dio a conocer a través de su Plan Nacional de Desarrollo en su apartado de Desarrollo Democrático y como parte de la Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública Federal, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), mismo que encamina la conformación de un servicio profesional de carrera que en su momento, garantizaría durante la transición de poderes la continuidad de los programas sociales y políticas públicas, aprovechando la experiencia y conocimientos del personal a fin de no interrumpir el funcionamiento administrativo, promoviendo un código de ética claro y un esquema de remuneraciones, basado en el mérito y la capacidad profesional culminando con una jubilación digna.

En este tenor, el PROMAP indica puntos críticos, además de dar a conocer los principales planteamientos para orientar el sentido de la profesionalización en la administración pública federal mexicana. Su contenido básico y directrices tienen origen “del análisis por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en coordinación con las Dependencias y Entidades, sobre la situación prevaleciente en la Administración Pública Federal Mexicana y de las propuestas sociales participantes en el Foro de Consulta Popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal.”³⁵

Por lo que las ambiciones del PROMAP, se resumen en una estrategia económica del Gobierno Federal, en la que se planteaba un crecimiento con base en un programa de gasto adecuado a las perspectivas del país y con los objetivos muy precisos para fomentar el ahorro interno y alcanzar mayor productividad y beneficios sociales y a un entorno de austeridad y disciplina en el uso de los recursos presupuestarios.

Diagnóstico General del PROMAP.

Los antecedentes relativos a la evolución de la Administración Pública Federal según algunos estudiosos de la Administración Pública, demandan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos a incrementar eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus procedimientos. No obstante, es preciso estar concientes de lo que representa brindar servicios de calidad a la sociedad, y combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles del gobierno.

Por lo anterior y de acuerdo a lo señalado en el PROMAP, se identificaron las causas y efectos de las limitaciones y deficiencias administrativas presentadas en gestiones anteriores a la de 1995-2000, mismas que obstaculizaron el avance en la modernización del aparato burocrático, por lo que las directrices del PROMAP se agrupan en tres, como a continuación sigue:

- 1. Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; “La interacción**

³⁵ Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, Plan Nacional de Desarrollo, México, 1995-2000.

existente entre la población y el gobierno por las funciones que este último desempeña, es de naturaleza diversa y trae como consecuencia problemas diferentes entre si; los cuales se distinguen en la compleja integración de atribuciones en las dependencias y concentración de actividades económicas en algunas entidades que ha propiciado en las primeras, lentitud en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad, y en las segundas un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficientes, en detrimento de los consumidores.”³⁶

Por otro lado, la falta de mecanismos a favor de los particulares, efecto de que el gobierno propicie respuesta y atención eficaz e inmediatas a demandas y quejas de los ciudadanos, así como la difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas.

Asimismo, en el PROMAP se hablaba de que no ha existido una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades con el objeto de hacer más accesible la integración entre autoridad y particulares, lo que a la fecha se conoce como centralismo y para efectos del PROMAP, éste se entiende como; “la fuerte persistencia en la concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones,”³⁷ entre las que destacan por su importancia;

- De la federación a los gobiernos estatales y municipales, lo que provoca falta de coordinación entre las dependencias y entidades federales que instrumentan posprogramas sociales con los órganos estatales que participan en los mismos así como un inadecuado análisis del costo- beneficio.
- Y las decisiones por parte de las dependencias globalizadoras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP y la hoy

³⁶ Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, Plan Nacional de Desarrollo, México, 1995-2000.

³⁷ OP. CIT. P. 9

Secretaría de la Función Pública SFP) en su relación con las dependencias coordinadoras del sector y de éstas hacia sus Órganos Desconcentrados y sus entidades coordinadas; ejemplo de lo anterior es la normatividad específica emitida por las globalizadoras para regular aspectos concretos u operativos, respecto a la administración de recursos federales que en ocasiones entorpecen el adecuado ejercicio del presupuesto).

2. Deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; “El desempeño de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con el PROMAP, se evaluaron con base en los niveles de gasto que en su momento se autorizaron, así como en la función de su respectiva asignación a programas y en los rubros presupuestarios.”³⁸

Por lo general se omitió medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destinó.

Lo anterior se debió al planteamiento programático-presupuestal vigente en esos momentos (1995-2000), mismo que tuvo como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir.

3. Y finalmente la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos; En el desarrollo administrativo del sector público, “el objetivo central para la transformación han sido los recursos humanos, en éstos reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo. Sin embargo, la dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.”³⁹ Aun cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil en algunos sectores de la Administración

³⁸ *Idem*

³⁹ *Idem*, p 13

Pública resultaban insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental.

Objetivos generales perseguidos por el PROMAP

- ✓ “Que la administración del sector público resultase accesible, moderna, eficiente y que reflejara un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del proceso democrático que vive el país:
- ✓ Transformar la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio a efecto de satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad, y
- ✓ Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.”⁴⁰

Para la efectiva ejecución del PROMAP, se definieron cuatro pilares a fin de brindar transparencia, participación ciudadana, credibilidad y confianza en el gobierno: 1.- Participación y atención ciudadana, 2.- Desconcentración o descentralización administrativa, 3.- Medición y evaluación de la gestión pública, 4.- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Sin embargo para fines de la presente investigación se desarrollaran los pilares 3 y 4 del PROMAP.

3.- Medición y evaluación de la gestión pública.

“Esta directriz partía de que el control presupuestario debe complementarse con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública, expresadas en factores tales como a pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo, y su vinculación con las demandas y necesidades de la población.”⁴¹ De lo anterior, se desprenden dos objetivos de suma importancia, los cuales radican en:

- a) Fortalecer los mecanismo de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del

⁴⁰ *Idem*

⁴¹ *Idem*

desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

- b) Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se ejercen con honestidad, eficiencia, eficacia y efectividad, que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por los servidores públicos son sancionadas adecuada y oportunamente.

4.- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Este punto parte de la importancia que tiene el recurso humano en la gestión pública dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción, el PROMAP enfatizó “la necesidad de impulsar una cultura de servicio que tuviera como principio la superación y el reconocimiento del individuo, por lo que buscó impulsar las acciones que indicaran el mejoramiento y bienestar de los recursos humanos federales,”⁴² aunque, por otra parte, existe la previsión, los mecanismos y la voluntad de proceder con la mayor energía para sancionar las conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y la propia imagen del servicio público haya necesidad de aplicar.

Por lo que una de las principales preocupaciones del PROMAP, radicó en profesionalizar el servicio público teniendo como prioridad esencial el desarrollo administrativo y a su vez, de los recursos humanos que lo llevan a cabo.

Dicha profesionalización contemplaba tanto los procesos sustantivos específicos a cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes en todo el ámbito gubernamental, necesariamente deberá ser integral, para efectos de su aplicación, con acciones al inicio, durante el desarrollo y a la conclusión de la carrera en el servicio público.

Con lo anterior, el PROMAP intentó impulsar objetivos específicos a fin de:

⁴² *Idem*, p 15

- a) Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública que garantizase la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno por los servidores públicos, que contribúan a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal, y se diera continuidad al funcionamiento administrativo.
- b) Así también, se pretendió impulsar en el servidor público una nueva cultura que favoreciera los valores éticos y de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Partiendo de los objetivos específicos en materia de selección de prospectos para el servicio público, se establecieron estrategias con el firme propósito de:

- I. “Promover la participación corresponsable y permanente de la sociedad en la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, mediante la promoción y difusión del PROMAP, la creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias.
- II. Promover, involucrar e impulsar en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal los conceptos y lineamientos de este programa, mediante acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y de resultados.
- III. Fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyo entre la anteriormente llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para desarrollar las acciones de evaluación de la gestión pública, en términos de calidad, desempeño y de resultados.”⁴³
- IV. Impulsar la modernización y desarrollo de las administraciones estatales y municipales, con apego al pacto federal, mediante la incorporación de

⁴³ *Idem*

acciones en materia en los acuerdos de coordinación para el fortalecimiento del sistema de control y evaluación de la gestión pública.

- V. Establecer una relación entre la hoy SFP y la SHCP, con el sector académico, y con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), a fin de impulsar un servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.

Implementación del Servicio Profesional de Carrera según las directrices del PROMAP:

Una vez desarrolladas las estrategias en la gestión de la Administración Pública Federal Mexicana, se pretendió iniciar la etapa o faceta de implementación del servicio, la cual consistía en alcanzar los objetivos generales, que en su momento promovió y suscribió la hoy SFP y la SHCP con la participación que correspondió a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por sí o en su carácter de coordinadoras de sector. Otro punto medular para su implementación fue cumplir con los compromisos de corto y mediano plazo relativos a las acciones de modernización y desarrollo administrativo a cargo de las distintas dependencias y entidades de la citada administración.

El cumplimiento y logro de dichas bases y objetivos, tuvo como objeto una evaluación anual, la cual desprendió resultados que en su momento (1996) fueron enterados y difundidos entre las dependencias de la Administración Pública Federal. Lo anterior a efecto de decidir las acciones correspondientes con base en sus resultados.

Una vez ejecutado el PROMAP 1995-2000, “el gobierno federal fijó los cimientos para la puesta en marcha de un servicio profesional de carrera, el cual tenía como objetivo principal la medición y evaluación de la gestión pública y dignificación, profesionalización y ética del servidor público, lo cual ha contribuido como herramienta fundamental en la reforma del Estado y en modernización de la Administración Pública Federal Mexicana.”⁴⁴

⁴⁴ *Idem*

I.9.1 Resultados del PROMAP 6 años después.

Un resultado esencial en materia de profesionalización del servicio público han sido los foros y conferencias que surgieron posteriores al PROMAP, así como publicación de libros, artículos y las cartas mexicanas del servicio profesional de carrera para las entidades federativas y sus municipios, mismas que comienzan a partir de octubre de 2001 y son promovidas por el Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) a través de los foros permanentes de profesionalización y servicio civil de carrera, en los que se reúnen servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) a nivel nacional e intercambian experiencias en materia de servicio profesional de carrera, emanando cartas de carácter orientador, antes que normativo, lo que permite motivar a las entidades federativas y municipios que se encuentran en la etapa de diseño de sistemas de servicio civil a integrarse en la imperiosa necesidad de profesionalizar el servicio público.

Es importante mencionar que dichas cartas señalan las previsiones para la implantación y desarrollo del servicio profesional de carrera en las entidades federativas. Entre las que destacan:

- 1.- La premisa fundamental para acceder a un servicio profesional de carrera es la consolidación de la voluntad pública y la definición de una política durable en dicha materia, además el reconocimiento pleno de la necesidad de modernizar la función pública de manera integral.
- 2.- Las entidades federativas poseen la facultad constitucional de generar sus propios marcos legislativos, de tal manera que su soberanía les permite la autodeterminación orgánica y funcional de su régimen interior, incluido el caso de la organización de la función pública.
- 3.- Se afirma que uno de los medios importantes para la implantación de los medios de carrera es la expedición de leyes en la materia; sin embargo, la mera promulgación de la Ley, no garantiza de manera inmediata la operatividad del servicio. La implantación de las reglas instituidas requiere de un proceso de transición de la cultura burocrática dominante y de un respaldo decidido a la

observancia irrestricta de las reglas de profesionalización; de ahí que se requiera como condición fundamental el refuerzo de la función directiva de los recursos humanos y la descentralización de sus funciones operativas en toda el área del poder estatal que corresponda.

De lo anterior, se concluye que el PROMAP fue una herramienta esencial que comenzó con la consolidación de las bases de un servicio profesional de carrera en México, teniendo como principales frutos de la presente administración: la dignificación de los servidores públicos, la transparencia y rendición de cuentas, la atención y participación ciudadana y sobre todo la profesionalización del servidor público a efecto de efficientar y reducir los procesos de la Administración Pública para brindar servicios efectivos a la sociedad.

CAPITULO II EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO.

II.1 Concepto de Servicio Profesional de Carrera.

La Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, 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**”.⁴⁵ De acuerdo a lo establecido por la SFP, este sistema de servicio profesional de carrera va a atraer, retener y formar a los recursos humanos (mujeres y hombres) en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando neutralidad en la política y por ende que sea un factor estratégico de la competitividad del país.

En este mismo orden de ideas, el escenario de gobernabilidad democrática hacia la que se dirige el país, requiere de una Administración Pública imperativamente profesional y eficaz, que esté más allá de todo cambio político o alternancia partidista. El imperativo de contar con los servidores públicos profesionales responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas, y sobre todo seguridad jurídica.

Por lo anterior, debemos considerar el servicios profesional de carrera como el mecanismo para la administración de personal del gobierno federal, que garantizará el transparente ingreso, desarrollo y la permanencia del servidor público en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades, en el marco de transparencia y legalidad, impulsando la profesionalización del servicio público federal en beneficio de la sociedad. Así mismo, dicho mecanismo ayudará al gobierno federal a ser más eficiente, profesional y contribuirá a elevar la calidad de los servicios públicos que recibe la ciudadanía, además de garantizar la continuidad de los programas y las

⁴⁵ En www.funcionpublica.gob.mx

políticas públicas del gobierno federal y colocar al país en sintonía con los requerimientos de competitividad internacionales.

Podemos encontrar diversas definiciones y conceptos de servicio profesional de carrera, y si las analizamos a detalle, podemos darnos cuenta de lo que persigue cada una de éstas es la modernización de la Administración Pública a través de la profesionalización del servidor público, aplicando herramientas como lo son; la reingeniería de procesos, transparencia y responsabilidad. Lo anterior, basado en la meritocracia, con la finalidad de dar continuidad a los programas públicos instaurados en cada una de las dependencias del gobierno federal mexicano. Genéricamente es lo que lo que establece cada una de las definiciones anteriormente citadas.

II.2 Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera en México

En diciembre de 1938, el Ejecutivo expidió “**el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión con el que intentó desarrollar y establecer tanto el marco jurídico del servicio profesional, como el servicio mismo**”⁴⁶, así también, al concluir el poder el General Abelardo Rodríguez, se formalizó y dio a conocer de manera oficial el “Acuerdo que establece el Servicio Civil de Carrera, el 9 de abril de 1934. El reclutamiento y selección de empleados públicos tuvo como fundamento legales los preceptos contenidos primero en la constitución de 1857 y luego refrendados en la de 1917, en particular en el artículo 32 los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Por primera vez, dicho Acuerdo reguló la situación actual entre los empleados públicos y el Estado; limitó el derecho presidencial de nombrar a los empleados y estableció procedimientos para integrar el personal por selección basada en la aptitud y el mérito y estipuló también la permanencia en el puesto; las remociones debían depender de causas justas debidamente comprobadas, ante una comisión de Servicio Civil.

⁴⁶ <http://www.trifeca.gob.mx/tfcawhst/leytrans/antecedentes.html>

En 1938 el General Lázaro Cárdenas promulgó el Estatuto Jurídico, para distinguir en el artículo 4º a dos tipos fundamentales de servidores públicos: los de “confianza” y los de “base”. Respecto de los primeros (que en la Ley anterior formaban un grupo reducido que incluía sólo a los 4 funcionarios más altos de cada secretaría y sus secretarios particulares, incluyó a los miembros de servicio consular y diplomático, ciertos altos empleados financieros, los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y a todos los trabajadores de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina. Los trabajadores de las empresas descentralizadas siguieron sujetos a la Ley Federal del Trabajo, y, por tanto, fuera del Estado; a excepción de los mencionados, todos los demás empleados y funcionarios quedaron considerados como de base.

El estatuto de 1941 introdujo una nueva característica en los procedimientos para escoger al personal, al establecer que los empleados de base presentaran examen de competencia cada 2 años. Los reprobados tomarían cursos obligatorios de capacitación, impartidos por las escuelas de las diversas dependencias administrativas.

Respecto a la forma de seleccionar a los empleados de confianza, sólo pueden señalarse algunas generalidades que incluían desde las relaciones políticas y personales, las ligas de parentesco, así como los servicios y aportaciones económicas hechas a favor de las actividades políticas. Los profesionistas, técnicos y especialistas en las diferentes ramas encontraron mínimas dificultades para ocupar buenos puestos en la Administración Pública.

A fines de 1939, “el presidente Adolfo López Mateos promovió la modificación al artículo 123 constitucional, agregándole el apartado B, relativo a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal y Territorios. La fracción VI señala que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y para ello el Estado organizaría escuelas de administración pública.”⁴⁷

⁴⁷ López Rosado, Diego, Gobierno y Administración Pública, Mexico, 2001, Pags. 496 – 499.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, del 29 de diciembre de 1963, abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedida el 17 de abril de 1941.

Adicional a lo anterior, en 1963, con el entonces presidente de la República Mexicana el Lic. Adolfo López Mateos se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual consagro la inmovilidad de los burócratas de base (Art. 6°), pero dichos resultados se consideran poco eficientes debido a que dicha inamovilidad ha generado que el empleado de base exceda los derechos con los que cuenta.

Finalmente, tenemos que la Ley de Servicio Profesional de Carrera, “ha dejado sin efecto el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de junio de 1984”⁴⁸ y las referencias de la Comisión en comento, se entenderán realizadas por la Secretaría de la Función Pública.

II.2.1 La vocación del servidor público

“Según la Real Academia de la Lengua, en una de sus varias acepciones, la vocación es definida como inclinación a cualquier estado, profesión o carrera.”⁴⁹

En sentido estricto, la vocación de servicio se refiere al impulso interior auténticamente libre, un llamado, una cualidad ‘capacitante’ que guía a determinada actividad.

Desde esta óptica, la vocación de servicio público, podría considerarse como la base que permite al individuo alcanzar el éxito o a auto realizarse, es un tipo de ejercicio de transparencia y equidad que permite al ciudadano colaborar en el desarrollo nacional realizando una labor en beneficio de la comunidad. Así

⁴⁸ Artículo 7 transitorio de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2003.

⁴⁹ Quijano, Manuel, Artículo sobre; “La función y profesionalización del servidor público”, Mexico, 2003, P. 2

mismo, tenemos que la vocación de servicio también se comprende como; el “gesto humano que nos engrandece por ser un acto solidario que le da valor y sentido a nuestra vida y existencia.”⁵⁰

La vocación del servicio público, es una experiencia cercana de convivencia con la ciudadanía, y de alguna manera, el redescubrimiento de la satisfacción personal. Para el caso del sector público, el servicio es una responsabilidad y un compromiso con el cual el ciudadano entra en contacto con algún aspecto de la Administración Pública y experimenta la calidad del servicio. Es por ello que la Ley de Servicio Profesional de Carrera destaca la importancia de profesionalización en el factor humano, toda vez que éste es el medio a través del cual el gobierno se acerca al ciudadano.

Es importante señalar, que la profesionalización no es sinónimo de vocación. Sin embargo, existe la convicción por la cual muchos servidores públicos se desempeñan en el gobierno, por ello, resulta interesante analizar la Ley de Servicio Profesional de Carrera, principalmente su capítulo V, subsistema de capacitación y certificación de capacidades.

II.3 Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Comentarios generales sobre la Ley, Reglamento y su ámbito de aplicación:

El jueves 10 de abril de 2003, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Función Pública, expidió la Ley de Servicio Profesional de Carrera, entrando en vigor en Octubre 7 de 2003, la cual contiene 80 artículos y siete transitorios, con 4 Títulos (Título primero, Disposiciones Generales, Segundo, de los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema, Tercero, de la Estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera y Cuarto, de los Recursos de Revocación). Publicando su Reglamento en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2004, mismo que contiene 109 artículos y 12 transitorios con 5 Títulos (Primero, Disposiciones Generales, Tercero, del Funcionamiento y Organización del Sistema de Servicio Profesional de Carrera,

⁵⁰ *Idem*

Cuarto, de los Órganos del Sistema, Quinto, de las Inconformidades y del Recurso de Revocación) y reformado el 6 de septiembre de 2007, quedando con 98 artículos y 17 capítulos.

La Ley de Servicio Profesional de Carrera y su ámbito de aplicación

La Ley de Servicio Profesional de Carrera, tiene como principal objetivo, “establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las Dependencias de la Administración Pública Federal centralizada y las Entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional, tomando como base los principios de esta Ley.”⁵¹

El servicio profesional de carrera, “dependerá del Titular del Ejecutivo Federal y será dirigido por la Secretaría de la Función Pública, así mismo, estará a cargo de cada una de las Dependencias de la Administración Pública Federal.”⁵²

En el tenor de la Ley de Servicio Profesional de carrera, se entiende a este como el sistema que “garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito”⁵³. Este sistema dependerá del Ejecutivo Federal y su dirección esta a cargo de la Secretaría de la Función Pública y las dependencias de la Administración Pública lo operarán.

Así mismo, los principios rectores de esta Ley se basan en: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito y los puestos que se encuentran sujetos a este estatuto, de acuerdo su artículo 5 son; de Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, también quedan los equivalentes, adjuntos u homólogos a los puestos mencionados. En tal virtud, quedan fuera los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados, así como los gabinetes de

⁵¹ Artículo 1 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2003.

⁵² Artículo 2 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2003.

⁵³ *Op. Cit.*

apoyo adscritos a estos funcionarios que comprenden a las secretarías particulares.

Así también, la Ley prevé la integración de Comités Técnicos de Profesionalización en cada Dependencia u Órgano Desconcentrado, los cuales se encuentran presididos por el Oficial Mayor o su equivalente en el caso de los Órganos Desconcentrados o Descentralizados, un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la Dependencia y un representante de la Secretaría de la Función Pública, lo anterior a fin de brindar certeza en la selección de los nuevos servidores públicos de carrera.

Entre las atribuciones que tienen los comités y las cuales destacan por su importancia, se encuentran las relativas a definir los programas de capacitación, diseñar y aplicar los criterios para la evaluación del desempeño de los servidores públicos, aprobar los cargos que por excepción sean de libre designación y realizar estudios y propuestas para la mejor operación de los subsistemas, de los cuales, desarrollaremos las inherentes a la capacitación

Comentarios sobre el Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera

El Reglamento de la Ley, implica la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera, toda vez que este se publicó 45 días después de la vigencia de la Ley, (2 de abril de 2004) lo que significa que ninguna persona podrá ingresar a los puestos de Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, si no es, mediante su participación en un concurso por convocatoria publicada y abierta, y en la que los interesados demuestren que tienen las capacidades y el perfil que el puesto sometido a concurso requiere.

Así mismo, en el Reglamento de la Ley, se explica la forma de implementar los siete subsistemas que contempla el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, como lo son: planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, control y evaluación y separación. También detalla el nivel de

coordinación que tendrá la Secretaría de la Función Pública con las demás dependencias de la Administración Pública Centralizada responsables de la implementación del sistema, de los cuales se desarrollara para fines de esta investigación lo referente a capacitación y certificación de capacidades.

En este sentido, la Unidad de Servicio Profesional de la Secretaría de la Función Pública y el área de recursos humanos de cada Dependencia, pretenden definir centralizar la normatividad y la tecnología para contar con mejores prácticas estandarizadas. Por el otro, descentralizar la operación y la decisión para responder de manera oportuna a las necesidades de las dependencias.

Es preciso mencionar que la centralización y descentralización de funciones conllevan ventajas y desventajas no solo para las dependencias y sus órganos desconcentrados, sino al mismo sistema del servicio profesional de carrera; de las cuales se pueden mencionar las siguientes:

II.3.1 Ventajas de la ley de servicio profesional de carrera

La Ley de Servicio Profesional de Carrera, es un ordenamiento jurídico de carácter administrativo, en el que los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, regirán el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos de carrera, “**este ordenamiento, cuenta con disposiciones de carácter presupuestal y laboral, las que prevén particularmente la implantación del servicio profesional de carrera y los aspectos relativos a la política salarial, prestaciones, estímulos, recompensas e incentivos, así como la separación de los servidores públicos de carrera.**”⁵⁴

Por lo anterior, podemos describir ventajas del presente ordenamiento legal, como a continuación siguen:

- ✓ Igualdad de oportunidades para el ingreso al sector público.
- ✓ Transparencia en el reclutamiento y selección del personal.

⁵⁴ Guerrero Orozco, Omar, La Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, una apreciación administrativa, Mexico, 2004, P. 137

- ✓ “La elección de los mejores aspirantes a ocupar una plaza en el sector público.
- ✓ Implementar una ley que conlleve a la adaptación y seguimiento de reglas que norman la conducta, el quehacer gubernamental y la interacción e interdependencia de miles de servidores públicos para lograr una cultura de alto desempeño.
- ✓ Desarrollar tecnologías, sistemas de información y normas que estandaricen buenas prácticas en la dirección del capital humano.
- ✓ Atraer a los más aptos generando condiciones que hagan atractivo trabajar en la Administración Pública como plan de vida profesional, y así proveer a las instituciones del talento que demandan para alcanzar sus objetivos.
- ✓ Finalmente, otra clara ventaja es que su implementación conlleva a la promoción constante de la profesionalización y desarrollo de una carrera en el sector público, reflejando transparencia en los sistemas de ingreso, promoción, estímulos y evaluación según los méritos y, derivado de ello la Administración Pública en general tenga un reflejo cualitativo de las *aptitudes y actitudes* de los servidores públicos.”⁵⁵

DESVENTAJAS DE LA LEY DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Si bien es cierto que un servicio profesional de carrera proporciona “igualdad de oportunidades”, y transparencia en el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos, también es cierto que su manutención es muy costosa en cuanto los recursos humanos, materiales, financieros, tiempo, tramitología, etc. No obstante, se ha dejado de lado las desventajas que pudieran incidir en dicho sistema en el desarrollo de la Administración Pública Federal, ya que la Ley de Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento no contemplan sanciones a los servidores públicos como a continuación se enuncian:

- ✓ Sanciones para los servidores públicos de nuevo ingreso, que por causas no imputables al área contratante, abandone y/o renuncie al cargo ya sea de manera inmediata, por haber sido beneficiado en otra vacante mejor remunerada o por considerar poco atractiva la oferta. En el articulado

⁵⁵ *Idem* Pags. 56-59.

de la Ley y su respectivo reglamento, no se contempla esta visión. Sin embargo, es preciso hacer hincapié en este tipo de situaciones, toda vez que al procesarse una convocatoria (preparar exámenes técnicos, calificarlos, preparar exámenes gerenciales, entrevistas, etc.), se están erogando recursos humanos, materiales y financieros que no serán recuperables para la Administración Pública Federal, lo que aquí resaltaría una buena propuesta para prevenir posibles gastos innecesarios para la Administración Pública Federal.

- ✓ De acuerdo al artículo 5° de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, los puestos sujetos a concurso son; Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, la desventaja observada, es una posible discriminación al no incluir niveles de subsecretarías, servidores públicos de la Presidencia de la República (según artículo 8° de la Ley) y de las Empresas Paraestatales no contemplados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Adicional a ello, los servidores públicos de libre designación (Titulares de los Órganos Internos de Control así como sus Directores de Área), No obstante y quizás para comenzar la marcha de un servicio profesional en México, es oportuno no incluir servidores públicos de altos cargos, toda vez que estos cargos resultan puntos clave para los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ya que es en ellos en quienes el titular de la dependencia deposita su confianza para operar la dependencia.

- ✓ Así también, otro de los principales riesgos a los que está expuesta el área contratante de personal, es cuando concluye el proceso del concurso de una plaza vacante, si ésta se declarara desierta, por causas no imputables al área contratante, **“la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede cancelar o en su caso desaparecer la vacante por disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria. Otro de los riesgos que continúa latente es la proximidad del cambio de sexenio, el cual traerá como**

consecuencia, la premura de los cierres presupuestarios, la entrega recepción de los recursos humanos, materiales y financieros, entre otros.”⁵⁶

II.3.2 Análisis del subsistema de capacitación y certificación de capacidades

Para la operación del subsistema de capacitación, la SFP diseña el portal educativo “@Campus México”, operando dicho portal a partir de octubre de 2004, a fin de capacitar a los servidores públicos en línea y de esta forma desarrollen las capacidades gerenciales de acuerdo a los niveles jerárquicos correspondientes determinadas para el servicio profesional de carrera. “De octubre 2004 al primer semestre del 2005, se han autorizado más de 69 mil cursos en línea para un total de 38,699 servidores públicos del Sector Medio Ambiente evaluados.”⁵⁷ El desarrollo de los cursos esta a cargo de 16 instituciones educativas tanto de nacionales como del extranjero, ofreciendo más de 153 cursos (visión estratégica, orientación a resultados, trabajo en equipo, liderazgo, introducción a la administración pública, entre otros).

La principal pretensión del portal educativo @campus, radica en capacitar a los más 38 mil servidores públicos con cursos impartidos por las instituciones educativas reconocidas, de una manera flexible y ágil, lo que evidencia una clara ventaja de los cursos en línea, que el servidor público puede ahorrar tiempo, al no tener que trasladarse desde su lugar de trabajo a una aula de capacitación y viceversa, esto también puede traducirse como ahorro de recursos humanos, al evitar que la dependencia no tenga que contratar a personal calificado para capacitar a su personal y, finalmente en recursos financieros. Cabe señalar que el giro que se pretende dar a la capacitación, es modificar la capacitación tradicional con un enfoque alternativo como es la capacitación virtual, a fin de generar ahorros en los rubros de recursos humanos, materiales y financieros.

⁵⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2007, Apartado de las Disposiciones de Racionalidad y Austeridad Presupuestaria.

⁵⁷ SEMARNAT “Capacitación y Certificación de Capacidades”, Folleto informativo, Mexico, 2004.

“La capacitación y la certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son incluidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública.”⁵⁸

La Ley, define la certificación de capacidades como la determinación de aptitudes dirigidas a la confirmación del dominio de conocimientos y habilidades de un servicio público de carrera.

Objetivos de la capacitación según la Ley de Servicio Profesional de Carrera:

De acuerdo al artículo 46 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, la capacitación tiene como principal objetivo:

I “Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos.

II Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y

III Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.”⁵⁹

Por lo anterior, la capacitación juega un papel esencial dentro del servicio profesional de carrera toda vez que de ella depende la permanencia y actualización de conocimientos de los servidores públicos y una vez que concluya la capacitación técnica y transversal, la Administración Pública Federal mexicana hablará de personal público profesional, calificado y capacitado

⁵⁸ Artículo 44 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2003.

⁵⁹ Artículo 59 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2003.

Elementos a considerar en los procesos de capacitación y certificación de capacidades.

En el artículo 48 del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera establece los elementos a considerar en los procesos de capacitación y certificación de capacidades, como a continuación siguen:

- I. “Criterios específicos para determinar, en función del perfil de los puestos, cuales cursos serán obligatorios y cuales optativos.
- II. Los requerimientos técnicos de carácter general que se deberán considerar para la celebración de convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados.
- III. Los criterios técnicos que se deberán observar en la elaboración de programas de apoyos institucionales, así como los criterios para el otorgamiento de becas.
- IV. Los criterios para la asignación de puntos por acreditación de cursos y por certificación de capacidades, y
- V. Los criterios para la determinación y aplicación de los modelos para la documentación y el aprovechamiento del conocimiento, experiencia y capacidades en las dependencias.”⁶⁰

Una vez establecidos los criterios para el proceso de capacitación y certificación de capacidades de los servidores públicos, se establecen grupos de capacidades a evaluar, mismas que de acuerdo a la SFP se denominan: 1) visión del servicio público, 2) gerenciales o directivas, 3) transversales y 4) técnicas específicas.

1.- De visión del Servicio Público: consiste en los valores éticos que posean y deban practicar los servidores públicos de carrera (integridad, transparencia, rendición de cuentas y bien común.)

2.- Gerenciales o directivas: consiste en los conocimientos, habilidades o actitudes que, de manera general y por el nivel de responsabilidad, deban

⁶⁰ En Artículo 48, del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2004.

tener los servidores públicos de carrera para el desempeño de sus funciones. (Visión Estratégica, Liderazgo, Orientación a Resultados, Negociación y Trabajo en Equipo).

3.- **Técnicas transversales:** Son los conocimientos y habilidades útiles para la generalidad de los puestos del sistema en aspectos o materias tales como nociones generales de la Administración Pública Federal, Informática, Idiomas u otras, y

4.- **Técnicas específicas.** Es el conocimiento y habilidades de carácter técnico-especializado que son requeridos para el desempeño de un puesto en el sistema, es decir, conocimientos específicos a cubrir por el aspirante para ocupar una determinada vacante.

La implementación y evaluación de las capacidades de visión del servicio público, gerenciales o directivas, transversales y técnicas específicas, coadyuvará a que los servidores públicos sujetos a la Ley puedan comprobar de manera objetiva sus conocimientos, habilidades y actitudes, (independientemente de cómo hayan adquiridas) y puedan ser valorados tanto en su puesto como en otros de mayor capacidad. Es importante resaltar, cuando un servidor público no obtenga la certificación de capacidades requeridas para el puesto desempeñado, será evaluado dentro de los siguientes 12 meses posteriores a la primera evaluación presentada, en caso de no aprobar esta segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para la Dependencia.

Por otra parte, la certificación de capacidades permitirá al servidor público de carrera acumular puntos que le pueden dar acceso a posibles promociones horizontales “(movimiento o trayectoria de los servidores públicos de carrera en la estructura de niveles del tabulador de percepciones ordinarias dentro del mismo puesto.)”⁶¹ y le serán consideradas cuando participe en concursos para ocupar un puesto vacante que represente una promoción vertical “(Movimiento o trayectoria de los servidores públicos de carrera hacia un puesto jerárquicamente superior en los términos que establece el reglamento)”.⁶²

⁶¹ *Op. Cit.* artículo 2º, fracción XIX.

⁶² *Op. Cit.* artículo 2º, fracción XX.

Cabe señalar, que las capacidades para el servicio profesional de carrera fueron definidas por la Secretaría de la Función Pública a través de su Unidad de Servicio Profesional de Carrera en coordinación con las Dependencias involucradas y determinó la vigencia de las certificaciones respectivas, así como la definición de los niveles de dominio correspondientes.

Una vez evaluadas las capacidades, las Dependencias podrán certificarlas siempre que cuenten con un órgano o área de la propia dependencia que pueda llevar a cabo dicha certificación bajo los criterios de calidad, confiabilidad, imparcialidad y transparencia necesarios, o bien a través de organizaciones o instituciones públicas o privadas que garanticen el cumplimiento de dichos criterios, y cuya contratación estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria.

CAPITULO III EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA (ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DE CAPACIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN EL PERÍODO 2003 - 2006.

III.1 La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Los principales antecedentes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales podemos encontrarlos a principios de los años cuarenta, remontamos los primeros antecedentes de “la política ambiental en México, con la puesta en marcha de la Ley de Conservación de Suelo y Agua, posteriormente, en los años setenta, se promulgó la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Posteriormente en 1972, cuando surge la necesidad de una organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque sanitario, mismo que estaba a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia”⁶³. Por lo que, en 1982, la política ambiental mexicana comienza por tomar un rumbo integral, reformando la Constitución y crear instituciones tales como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y de esta forma, precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. Con el nacimiento de la SEDUE, el H Congreso de la Unión, comienza sus primeras legislaciones en materia de protección al ambiente y es en 1988 cuando el Ejecutivo Federal publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGEPA), considerada desde entonces como la base de la política ambiental del país y en el año 1992, se disgregó la SEDUE sus funciones, naciendo en ese tiempo la hoy conocida como Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) creándose como sus órganos desconcentrados; el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

⁶³ www.semarnat.gob.mx

Finalmente, en 1994, se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), absorbiendo al INE y la PROFEPA como parte de su integración durante el sexenio Salinista y surge de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en México, desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales.

Posteriormente, en el año 2000, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reforma, dando origen en su artículo 32 Bis a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), cambiando de SEMARNAP a SEMARNAT. No obstante, dicho cambio fue más allá de pasar el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), ambicionando una gestión funcional que impulsara la política nacional de protección ambiental y que diera respuesta a la creciente expectativa nacional de proteger los recursos naturales, además, incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y biodiversidad.

En este tenor, la SEMARNAT adopta un nuevo diseño institucional y una nueva estructura, atendiendo la política ambiental como política de Estado, lo que genera importancia para el medio ambiente al establecerlo como un tema transversal inserto en las agendas de trabajo de las tres comisiones de gobierno: Desarrollo Social y Humano, Orden y Respeto y Crecimiento con calidad.

Debido a ese auge formado por la política ambiental y con la creación de la hoy SEMARNAT; se expide su Reglamento Interior el 21 de enero de 2003, reformado el 29 de noviembre de 2006 y teniendo como principales facultades las descritas en los artículos 4 y 5, destacando por su importancia las siguientes:

I.- “Establecer, dirigir y controlar las políticas ambientales de la Secretaría, incluidos sus órganos desconcentrados y las entidades del Sector, de conformidad con la legislación aplicable y con las políticas nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo y los demás programas, objetivos y metas que determine el Presidente de la República, así como emitir las disposiciones de

carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la competencia;

III.- Proponer al Presidente de la República, los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, declaratorias, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del Sector;

V.- Dar cuenta al Congreso de la Unión, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, del estado que guarda su ramo e informar, además, cuando cualquiera de las cámaras lo convoque, así como en los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a las actividades de la Secretaría o el Sector.

VIII.- Suscribir en el ámbito de su competencia y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, de conformidad con la legislación aplicable, los instrumentos internacionales a formalizarse con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, así como designar en su caso, al servidor público que deba suscribirlo en su representación;

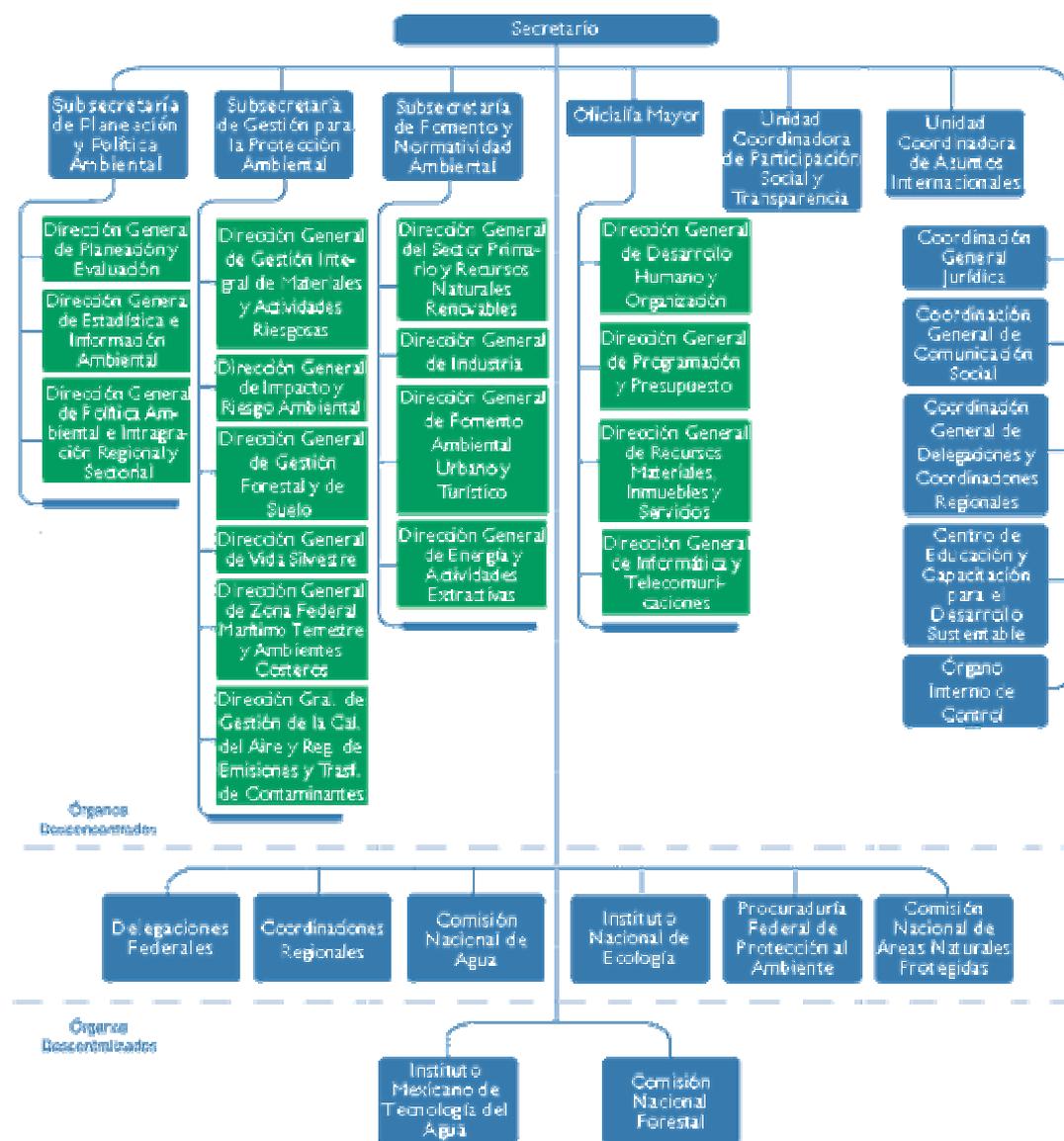
XX.- Solicitar las expropiaciones de los bienes necesarios para el desarrollo de los programas de la Secretaría, y la protección del medio ambiente;

XXIX .- Constituir, mediante acuerdo que se publicará en el **Diario Oficial de la Federación**, las comisiones intrasectoriales que sean necesarias para atender los asuntos que se requieran por materia o circunscripción territorial, a las que deberán asistir los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes de la Secretaría, y los de los organismos públicos descentralizados sectorizados a la propia dependencia, pudiendo invitar a representantes de los sectores involucrados, así como presidir dichas comisiones o, en su caso, designar a su suplente para tal efecto;

XXXII.- Proponer al Presidente de la República, las políticas y acciones que se requieran en materia de planeación para el desarrollo integral y sustentable del país, que garanticen un ambiente adecuado para la población;⁶⁴

Por lo anterior y a fin de cumplir cabalmente con las atribuciones y facultades que le otorga el Reglamento Interior a la SEMARNAT, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizó su organización estructural, en enero de 2003, y la cual se compone de la siguiente manera:

⁶⁴ Artículos 4 y 5 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, Mexico, 2006.



Fuente: Dirección General de Desarrollo Humano y Organización de la SEMARNAT

De esta estructura, se tiene una plantilla de 52,223 servidores públicos del sector medio ambiente de base y confianza. Cabe aclarar, que dicha estructura incluye personal de la SEMARNAT, Órganos Desconcentrados y Descentralizados, de los cuales 38,699 se encuentran sujetos la Ley de Servicio Profesional de Carrera por ocupar plazas de Enlaces a Directores Generales. No obstante, para efectos de esta investigación sólo se tomarán en cuenta los programas de capacitación de los 1,780 servidores públicos que se encuentran directamente adscritos a la SEMARNAT a nivel federal.

III.2 Capacitación de los servidores públicos

El programa de capacitación en la SEMARNAT tiene como propósito que los servidores públicos de carrera “dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones, para ello, la SEMARNAT a través del comité de profesionalización realiza un análisis de la totalidad de las áreas que la conforman a fin de determinar las necesidades básicas de capacitación,”⁶⁵ mismas que registra ante la Secretaría de la Función Pública como planes y programas anuales de capacitación dirigidos a los servidores públicos, estos planes y programas persiguen tres objetivos:

- A) Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- B) Prepara a los servidores públicos de carrera para funciones de mayor responsabilidad o de naturalezas diversas, y
- C) Certificar a los servidores públicos de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Una vez analizadas las necesidades de capacitación, el comité de profesionalización determina los cursos a tomar con carácter de obligatorios y optativos para los servidores públicos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, que a letra dice:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en la fracción I del artículo 48 de este Reglamento, los programas de capacitación que elaboren los comités de profesionalización, determinarán los cursos que tengan carácter obligatorio y optativo para los servidores públicos de carrera, de acuerdo con los siguientes criterios generales y considerando las condiciones y necesidades particulares de cada dependencia.

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

⁶⁵ Catálogo de Capacidades Técnicas Específicas para los servidores públicos de la SEMARNAT, Mexico, 2004.

II.- Optativos: Aquellos que se enfoquen al desarrollo de conocimientos o capacidades no requeridos para la certificación del servidor público de carrera en el puesto que ocupa.”⁶⁶

Es importante señalar que si algún servidor público estima contar con el conocimiento o las capacidades necesarias para obtener una evaluación aprobatoria, lo hace del conocimiento de la unidad de servicio profesional de carrera correspondiente a efecto de programar su evaluación, sin necesidad de participar en el curso de capacitación correspondiente.

De acuerdo al artículo 51 del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, todos los cursos deben tener los siguientes requisitos:

- ✓ “De carácter técnico: En cuanto a estándares para formato, que implica el diseño gráfico y el lenguaje apropiados 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 temas, unidades y módulos dentro del curso; y en cuanto a cursos electrónicos, deberán cumplir las características operativas de compatibilidad, acceso y funcionalidad para los participantes.
- ✓ De carácter académico: debe haber consistencia entre los diversos elementos del curso, tales como objetivos, temario, capacidades a desarrollar, información y seguimientos 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.”⁶⁷

Para el caso de la capacitación en materia de capacidades gerenciales, ésta se adquiere en línea y su acceso es a través del portal

⁶⁶ Artículo 49 del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2004.

⁶⁷ Artículo 51 del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2004.

www.campusmexico.gob.mx.^A “Para ingresar a dicho portal se requiere el certificado que emite el declaranet al momento de realizar la declaración de bienes patrimoniales y una contraseña personalizada”⁶⁸ que cada uno de los servidores públicos genera.

III.3 Programas y/o catálogos de capacitación en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El programa de capacitación propuesto por la Secretaría de Medio Ambiente a la SFP, considera las capacidades técnico- específicas y transversales, como “elemento central del subsistema de capacitación y certificación de capacidades de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, dicho subsistema tiene como propósito establecer los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados en sus capacidades.”⁶⁹ Por ello, la SEMARNAT cuenta con dos catálogos de capacidades; uno de técnico- específicas y transversales y otro de capacidades gerenciales: el primero se encuentra dividido en dos grandes apartados, uno desarrollado por el personal de cada una de las unidades responsables de la SEMARNAT y en el otro se presentan las capacidades técnicas definidas por la Secretaría de la Función Pública. Ambos catálogos se encuentran registrados y validados por la SFP. El segundo catálogo es propuesto por la SFP, con base en un estudio de necesidades de capacitación a nivel Administración Pública Federal, proponiendo como capacidades gerenciales; la visión estratégica, orientación a resultados, trabajo en equipo y liderazgo, como más adelante se detallará.

En este sentido, a continuación se describen las capacidades técnico-específicas determinadas por la SEMARNAT:

^A Este portal es manejado y controlado por la Secretaría de la Función Pública a fin de verificar el número de veces que un servidor público ingresa a la capacitación en línea y cuanto tiempo tarda. Así mismo sirve para remitir a los servidores públicos (una vez que han concluido con su capacitación) los exámenes finales correspondientes y vigilar que dicho examen se realice en un tiempo no mayor a 40 minutos.

⁶⁸ Folleto informativo del Servicio Profesional de Carrera en la SEMARNAT No. 3 Capacitación y Certificación de Capacidades. Mexico, 2005.

⁶⁹ Catálogo de Capacidades Técnicas Específicas para los servidores públicos de la SEMARNAT, Mexico, 2004.

Catálogo de capacidades técnicas específicas establecido por la SEMARNAT

Unidad	Título de la capacidad	Unidad	Título de la capacidad
Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental.	Política ambiental.	Dirección General de Energía y Actividades Extractivas.	Aspectos legales, económicos y ambientales de la industria minera.
	Estrategia internacional en materia ambiental.		Aspectos técnicos y normativos del sector energía.
Centro de Educación, Capacitación para el desarrollo sustentable.	Análisis del desarrollo sustentable.		Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.
	Diseño de proyectos de educación ambiental.	Legislación administrativa y ambiental.	
Dirección General de Planeación y Evaluación.	Planeación y evaluación de políticas públicas para el desarrollo sustentable.	Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas.	Aplicación de los sistemas de gestión de la calidad y de mejora continua en los procesos de gestión ambiental.
Dirección General de Política Ambiental Integración Regional y Sectorial.	Administración de programas de subsidio en la SEMARNAT.		Principios y conceptos fundamentales aplicados a la gestión ambiental.
	Principios de política ambiental.		Derecho ambiental aplicado al manejo de materiales peligrosos y residuos.
Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental.	Manejo de recursos naturales y planeación ambiental.	Coordinación General Jurídica.	Gestión sobre materiales peligrosos, administración de riesgos y remediación de los sitios contaminados.
	Procedimiento administrativo de normalización ambiental		Caracterización de sistemas ambientales.
Dirección General de Industria.	Impactos económicos de la regulación ambiental	Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos.	Principios jurídicos administrativos del procedimiento de evaluación del impacto ambiental.
	Aspectos técnicos de la prevención y control de la contaminación en la industria.		Normatividad para la gestión forestal.
Dirección General del Sector primario y Recursos Renovables.	Aspectos económicos para el fomento ambiental.	Dirección General de Vida Silvestre.	Gestión para el desarrollo forestal sustentable.
	Aspectos jurídicos ambientales del sector primario.		Conservación y aprovechamiento de la vida silvestre.
	Aspectos técnico ambientales en el sector primario.	Dirección General de ZOFEMATAC.	Gestión en materia de vida silvestre.
Aspectos económicos ambientales del sector primario.	Fundamentos técnicos de la administración de la ZOFEMATAC.		
Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.	Conceptos y principios básicos sobre ecología.	Dirección General de la Calidad del Aire.	Fundamentos normativos de la administración de la ZOFEMATAC.
	Normatividad ambiental.		Administración de la calidad del aire.
	Aspectos económicos y de riesgo para la normatividad y el fomento ambiental		Administración de la contaminación del aire.
			Sistemas de calidad dentro de la gestión ambiental.

Fuente: Catálogo de capacitación de la SEMARNAT

Así mismo, el catálogo de capacitación de la SEMARNAT, incluye las capacidades transversales a certificar por parte de sus servidores públicos, mismas que a continuación se mencionan:

Catálogo de capacidades técnicas transversales establecido por la SFP

Unidad	Título de la capacidad	Unidad	Título de la capacidad
OIC	Administración de proyectos	OIC	Metodología de la investigación
	Adquisición de bienes muebles y contratación de servicios		Desarrollo de sistema de información
	Atención ciudadana		Redes de voz de datos y videos
	Auditoría interna		Tecnologías de información y comunicaciones
	Cultura institucional		Arquitectura de computadoras
	Servicios generales		Lenguaje ciudadano
	Rec. Hum. (organización y presupuesto)		Comunidad social
	Rec. Hum. selección e ingreso		Programación y presupuesto
	Rec. Hum. profesionalización y desarrollo		Derechos humanos
	Rec. Hum. Gestión de la profesionalización		Auditoría financiera
	Consultoría en el sector público		Relaciones internacionales
	Control, evaluación y apoyo al buen gobierno		Actuación jurídica de la auditoría administrativa.
	Vinculación		Ley de desarrollo rural sustentable.

Fuente: Catálogo de capacitación de la SEMARNAT

Cabe señalar, que de las capacidades transversales, sólo evalúa 10 el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL), las cuales dependen de la unidad de adscripción a la que pertenezca cada servidor público.

Respecto a las capacidades gerenciales, éstas se imparten en línea a través de instituciones educativas tales como el “[Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey](#), [la Universidad Iberoamericana](#), [La Salle](#), [Universidad Anahuac](#), [Harvard Business School Publishing](#), [Creatividad en Capacitación](#), [Instituto Politécnico Nacional](#) y por la [Máxima Casa de Estudios](#) a través del portal [@Campus México](#)⁷⁰ a fin de fomentar el aprovechamiento del potencial que tienen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo de capacidades mediante el autoaprendizaje; facilitar los procesos de capacitación y actualización considerando la disponibilidad en tiempo y ubicación geográfica de los servidores públicos; y ser el espacio de interacción para obtener toda la información relacionada con los procesos de capacitación, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos.

⁷⁰ Folleto informativo del Servicio Profesional de Carrera en la SEMARNAT No. 3 Capacitación y Certificación de Capacidades, Mexico, 2005.

Catálogo de capacidades gerenciales establecido por la Secretaría de la Función Pública para todas las dependencias de la Administración Pública Federal

Capacidades	Curso	Nivel					
		1	2	3	4	5	6
Gerenciales	Visión Estratégica						
	Orientación a Resultados						
	Trabajo en Equipo						
	Liderazgo						

Nota: Nivel 1 Enlaces, Nivel 2 Jefes de Departamento, Nivel 3 Subdirectores, Nivel 4 Directores de Área, Nivel 5 Director General Adjunto y Nivel 6 Directores Generales.

Fuente: Folleto informativo del Servicio Profesional de Carrera en la SEMARNAT No. 3 Capacitación y Certificación de Capacidades.

III.4 Evaluación de las capacidades gerenciales de los servidores públicos en la SEMARNAT.

De acuerdo al artículo 52 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, los servidores públicos son sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades, de manera tal que permitan 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.

Al concluir los cursos en línea, referente a las capacidades gerenciales (visión estratégica, trabajo en equipo, orientación a resultados y liderazgo), se convoca a los servidores públicos a la evaluación en línea de capacidades por parte del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C., de los conocimientos adquiridos en las capacidades gerenciales, que de acuerdo al nivel jerárquico del servidor público deba certificar. Para el caso de Directores Generales y Directores Generales Adjuntos, los exámenes consisten en simulaciones de situaciones de trabajo en las que demuestren los conocimientos sobre los comportamientos en cuestión, con el método denominado *assessment centre*, que puede ser en línea o presencial.

Una vez evaluadas las capacidades, se procede a la certificación de capacidades, buscando validez curricular y reconocimiento, cuando menos para el Servicio Profesional de Carrera entre las Instituciones de la

Administración Pública Federal y se establecerá un margen de 5 años para certificarse nuevamente en una capacidad determinada, según lo señalado en el artículo 52 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera

III.5 Evaluación de capacidades técnico-específicas de los servidores públicos en la SEMARNAT

Las capacidades técnico-específicas; consisten en conocimientos y habilidades de carácter técnico-especializado que se requieren para un puesto y permiten a los servidores públicos aportar las mejores alternativas técnicas para la solución de un problema, manejar la información más relevante y actualizada sobre la materia de su trabajo. Por lo que la SEMARNAT propone en su catálogo las siguientes capacidades: Política ambiental internacional

- Estrategia internacional en materia ambiental
- Análisis del desarrollo sustentable
- Diseño de proyectos de educación ambiental para la sustentabilidad
- Planeación y evaluación de políticas públicas para el desarrollo sustentable
- Administración de programas de subsidio en la SEMARNAT
- Principios de política ambiental
- Manejo de recursos naturales y planeación ambiental
- Procedimiento administrativo de normalización ambiental
- Impactos económicos de la regulación ambiental
- Aspectos jurídicos para la elaboración de instrumentos normativos en el sector ambiental
- Aspectos técnicos de la prevención y control de la contaminación en la industria
- Aspectos económicos para el fomento ambiental
- Aspectos jurídicos ambientales del sector primario
- Aspectos técnico ambientales en el sector primario
- Aspectos económicos ambientales del sector primario
- Conceptos y principios básicos sobre ecología
- Normatividad ambiental
- Normalización ambiental
- Aspectos económicos y de riesgo para la normatividad y el fomento ambiental
- Aspectos legales, económicos y ambientales de la industria minera
- Aspectos técnicos y normativos del sector energía
- Aspectos legales en materia de contaminación por los residuos peligrosos generados en las actividades petroleras
- Legislación administrativa y ambiental aplicable a la gestión ambiental
- Derecho ambiental aplicado al manejo de materiales peligrosos, administración de riesgo y remediación de los sitios contaminados
- Caracterización de sistemas ambientales
- Principios jurídicos administrativos del procedimiento de evaluación del impacto ambiental

- Normatividad para el desarrollo forestal sustentable
- Conservación y aprovechamiento de la vida silvestre
- Fundamentos técnicos de la administración de la zona federal marítimo terrestre
- Fundamentos normativos de la administración de la zona federal marítimo terrestre
- Administración de la calidad del aire
- Administración de la contaminación del aire
- Sistemas de calidad dentro de la gestión ambiental

Fuente: Del catálogo de capacidades técnicas específicas para los servidores públicos de la SEMARNAT

Dichas capacidades son aplicables a todo el personal (técnico y administrativo) de la SEMARNAT, sin importar la formación o perfil profesional de los servidores públicos, lo que ha causado revuelo entre el personal administrativo de la dependencia, toda vez que el desarrollo de estas capacidades es netamente técnico-sustantivo y no corresponde a las actividades inherentes a los cargos administrativos. Sin embargo, el personal administrativo debe cursar y acreditar la capacidad a fin de ser nombrados servidores públicos de carrera.

La evaluación de capacidades técnico-específicas depende de la naturaleza de cada área para ser considerada dentro del programa de capacitación a cargo de la Dirección de Capacitación y Profesionalización de la SEMARNAT y que ésta a su vez reporta a la Secretaría de la Función Pública.

III.6 Evaluación de capacidades transversales de los servidores públicos de la SEMARNAT.

De acuerdo al artículo 54, fracción III del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, “**las técnicas transversales consisten en los conocimientos y habilidades que son útiles para la generalidad de los puestos del Sistema, en aspectos o materias tales como nociones generales de la Administración Pública Federal, informática u otras**”⁷¹, por lo que para el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las capacidades transversales las define su Dirección de Servicio Profesional de Carrera, previo estudio de necesidades de capacitación. No obstante, estas capacidades se

⁷¹ Artículo 54 del Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2004.

asignan de acuerdo al puesto y área a la que pertenecen, por lo que a continuación se mencionan 10 capacidades transversales aplicadas en el sistema de servicio profesional de carrera por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C. (CENEVAL) a nivel federal:

1. “Nociones generales de la administración pública federal.
2. Adquisición de bienes muebles y contratación de servicios
3. Atención ciudadana
4. Auditoria interna
5. Recursos humanos, selección e ingreso
6. Desarrollo de sistemas de investigación
7. Arquitectura de computadoras
8. Lenguaje ciudadano
9. Programación y Presupuesto
10. Actuación jurídica de la autoridad administrativa”

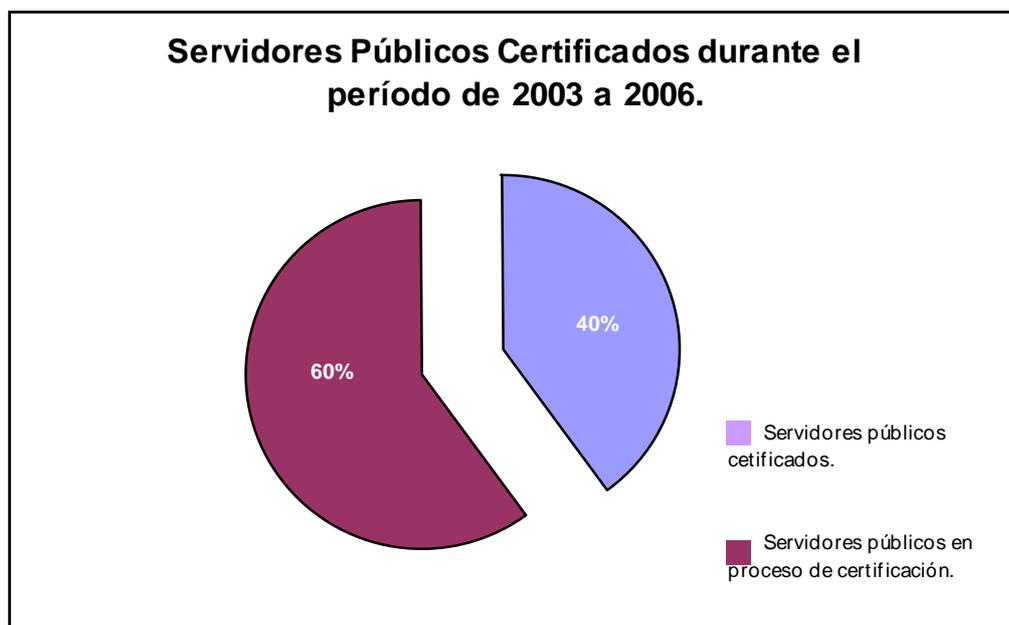
Fuente: Del catálogo de capacidades transversales para los servidores públicos de la SEMARNAT

Finalmente, de acuerdo al artículo 53 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, cabe señalar que si un servidor público no acredita la evaluación de alguna capacidad (gerenciales, específicas o transversales), deberá presentar nuevamente el examen correspondiente, dentro de un período menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado y en caso de no acreditar dicha capacidad nuevamente, se procederá a la separación del servicio público, causando baja del registro.

III.7 Servidores Públicos Capacitados y Certificados durante 2003-2006.

Durante el período de 2003 a 2004, la SEMARNAT a través de su Dirección General de Desarrollo Humano y Organización comienza a realizar los primeros estudios de necesidades de capacitación para los 1,780 servidores públicos sujetos a la Ley de Servicio Profesional de Carrera por ocupar niveles de Enlace a Director General en materia de capacidades técnico- específicas y transversales, comenzando “la primera capacitación en línea a principios de

enero de 2005 y certificándose en diciembre del mismo año 300 servidores públicos y durante el ejercicio 2006, 425 servidores públicos más⁷², teniendo un total de 725 servidores públicos certificados a diciembre de 2006 lo que representa el 40% del personal sujeto a dicha Ley en la SEMARNAT.



Fuente: Elaboración propia

Es importante destacar, que de abril de 2003, (fecha en que se publicó la Ley de Servicio Profesional de Carrera) a principios de 2005 en que se realiza el análisis de necesidades de capacitación para los servidores públicos y se registra el programa anual de capacitación ante la SFP, a diciembre de 2005 y lo que comprende el ejercicio 2006, muy pocos servidores públicos lograron obtener la certificación en sus capacidades de acuerdo al nivel requerido.

III.8 Expectativas y Propuesta

La principal expectativa que se tiene de la Administración Pública Mexicana depende del servidor público, toda vez que éste es el principal responsable de

⁷² Indicador No. 7 del Modelo Integral de Desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control, Secretaría de la Función pública, Mexico, P. 135

darle movimiento a la estructura organizacional de la dependencia o entidad pública, así como la de proporcionarle el servicio al ciudadano, desarrollando actividades dentro de las atribuciones de la institución. La responsabilidad que adquiere éste, consiste básicamente en desempeñar un trabajo con alto sentido de lealtad institucional y con un espíritu social.

Ejercer la función pública desde el nivel inferior al superior, debe ser un privilegio en virtud de que se tiene que servir al ciudadano; lo mismo en las grandes urbes como en el campo, en las grandes y pequeñas comunidades; a todo lo largo y ancho del país, así como en todos los espacios del quehacer nacional, teniendo siempre presente el actuar con honestidad, respeto solidaridad, transparencia, lealtad y sencillez, valores que apreciamos y demandamos como integrantes de una sociedad.

Dadas las características institucionales de nuestro régimen político, la cultura a favor de un nuevo servicio público ha tocado los derroteros de la profesionalización. “La Profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en las reglas de certidumbre y permanencia”⁷³, lo cual impulsa a la Administración Pública Federal a la modernización de procesos, tecnología y sobre todo a entrar en la moda de una cultura meritocrática.

⁷³ Uvalle Berones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, Plaza y Valdez, UNAM, Mexico, P. 64

En este sentido y como bien lo describe la Organización para las Naciones Unidas los servidores públicos de un gobierno deben ser “el cuerpo apolítico permanente de funcionarios que forma la espina dorsal, donde sus elementos son una ley muy básica de administración de personal y un organismo responsable de su capacitación.”⁷⁴ Visualizando la Administración Pública Federal Mexicana en este mismo tenor, podríamos hablar de profesionalismo gubernamental y sobre todo imparcialidad para la continuidad de programas y proyectos propuestos por administraciones anteriores, al demostrar apoliticismo.

Es por ello que el Servicio Profesional de Carrera contiene nuevas reglas en la administración de los recursos humanos públicos, en los que los procesos de reclutamiento, selección, formación, promoción, evaluación y desarrollo se dan en función al mérito en igualdad de circunstancias, para ello, tal como lo señala el Dr. Ricardo Uvalle; “La función pública sabe ser abierta en cuanto a que su acceso sea mediante reglas que aseguren su equidad para quienes desean ingresar a la Administración Pública. Apartidista, para que los servidores públicos sean imparciales en el ejercicio de sus funciones. Estable para que los cambios en el gobierno no interrumpan el desarrollo de sus políticas públicas y segura para que los servidores públicos tengan la certidumbre en el desarrollo

⁷⁴ Monsanto, José, “Artículo sobre el ser y deber ser de los gobiernos”, México 1986.

de su plan de carrera con base a sus resultados y evaluación del desempeño”⁷⁵.

No obstante y a pesar de que el servicio profesional de carrera apenas comienza su trayectoria general en el Gobierno Federal, se observan algunos vicios y debilidades que en la medida de lo posible se estén trabajando para pretender tener un servicio profesional de carrera ideal en el óptimo y efectivo funcionamiento de la Administración Pública Federal y de esta forma se conciba como una estrategia fundamental, que permite modernizar los sistemas de administración de personal, pues no se puede perder de vista que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado, lo que permite la consecución de los objetivos de la Administración Pública. Así mismo, se pretende que el Servicio Profesional de Carrera cumpla su objetivo de atraer y retener a un personal altamente capacitado.

Finalmente y a partir de las experiencias que se adquieren sobre los servicios civiles o profesionales en México y en el extranjero, se entiende que un servicio de carrera es útil para resolver varios de los problemas que enfrenta la Administración Pública Contemporánea, lo que trae como consecuencia que su aplicación no puede ser generalizada ni indiscriminada. Sin embargo, es necesario, por una parte, estar conscientes de los costos que implica y de los problemas que un mal diseño puede generar y por otra parte, diseñar un servicio profesional propios a las características, necesidades y a la misión de cada institución.

⁷⁵ Uvalle, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, INAP, México 1997.

CONCLUSIONES

La implantación del Servicio Profesional de Carrera en México, pareciera dar su primer paso para modificar la imagen que ciudadanía tiene de la Administración Pública; la cual radica en que el gobierno esta lleno de amigos de quienes tienen poder en el sexenio y se valen de él para ayudar a sus allegados, llámense compadres, amigos, padrinos, familiares, etc.

Por lo anterior, sería bueno cuestionarse, hacia donde vamos como gobierno, como país y qué se pretende con la puesta en marcha de un servicio profesional de carrera.

Respondiendo el primer cuestionamiento, se considera que como gobierno, se pretende combatir la costumbre de antaño para la contratación de personal a través del sistema político antes manejado: nepotismo, compadrazgo y/o amiguismo, implementando un sistema de calidad en el reclutamiento y la capacitación de los servidores públicos, para mejorar su desempeño y por ende la prestación de los servicios públicos, esto, basado en la cultura del mérito e igualdad de oportunidades. Así mismo, con este sistema se busca atraer a los mejores profesionales para contar con servidores públicos, honrados y capaces que cumplan con el perfil requerido, que satisfagan las demandas de los ciudadanos, que diseñen e implementen programas efectivos y transparentes, lo cual conlleve a una adecuada rendición de cuentas, para que de esta forma, se tenga un gobierno que funcione de manera efectiva, con instituciones que transiten sexenalmente, con eficacia y planeen a largo plazo sin incertidumbre.

Referente al segundo cuestionamiento, sobre qué se pretende con la puesta en marcha de un servicio profesional de carrera, algunos estudiosos de la Administración Pública Mexicana se aventuran y aseveran que la implementación del servicio conllevará a una mejor administración del recurso humano de las Dependencias, que permitirá:

- Desarrollo profesional y personal de los servidores públicos.
- Que los servidores públicos conozcan las capacidades que debe fortalecer para tener un mejor desempeño.

- Evaluar las capacidades de cada aspirante y determinar si éste resulta idóneo para ocupar un cargo en el sector público.
- Una Administración Pública que se mantenga en desarrollo para servir mejor a su pueblo.
- Una Administración Pública orientada a resultados, que fije objetivos y rinda cuentas de su cumplimiento y conozca con claridad las tareas encomendadas y los indicadores de su desempeño.

Es importante señalar que la Administración Pública Mexicana exige administradores de visión sistémica, que logren ligar los compromisos de su organización con las políticas públicas del gobierno,- Plan Nacional de Desarrollo, Programas: Regionales, Sectoriales, Especiales e Institucionales- y desdoblarlos en todos los niveles de la dependencia. Y finalmente un administrador público que esté consciente de que el ciudadano es la razón de su entidad, de tal manera que la calidad de los servicios sean pilares fundamentales en su enfoque de dirección.

Lo anterior, nos debe llevar a rediseñar una Administración Pública que esté consciente de que el servidor público es el recurso más importante de su organización, y que es a través de él como el ciudadano se comunica y es escuchado para que sean atendidas sus demandas. Un servicio público responsable y competente es lo que la sociedad reclama para considerar el gobierno digno de su confianza. Una Administración Pública con la nueva visión en la administración de los recursos humanos, en la que los factores de igualdad de méritos, convocatorias públicas y abiertas, competencias, plan de carrera, educación que fomente el autoaprendizaje, comunidades de aprendizaje, delegación, plan de carrera y evaluación del desempeño se conviertan en los pilares de una nueva gestión que es el capital humano.

Por lo anterior, no debemos dejar de lado, que ante la implantación de un Servicios Profesional de Carrera, es necesario considerar la naturaleza humana del mexicano, que en ocasiones resulta poco transparente y que difícil más no imposible se podrá terminar con la cultura basada en el amiguismo, compadrazgo y/o de nepotismo, toda vez que dicha cultura se ha

desarrollado a lo largo de la historia de la Administración Pública y está soportada por años de costumbre. En este sentido, es importante señalar que dicho cambio se verá reflejado a largo plazo, y para ello se están desarrollando nuevas estrategias y cambios en el sistema del Servicio Profesional de Carrera (reforma al Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera), los cuales implicarán un *gran reto* para la presente y futuras administraciones.

En el marco de la presente investigación, resulta indispensable hacer mención de los principales frutos y/o alcances de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, en específico del subsistema de capacitación y certificación de capacidades en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales durante el período de 2003 - 2006, la cual se distinguió como dependencia líder en la implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Podría considerarse que otro de los frutos y/o alcances de la implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, fue que de un universo de 1,780 servidores públicos sujetos a la Ley de Servicio Profesional de Carrera por ocupar niveles de Enlace a Director General, que se encuentran directamente adscritos a la SEMARNAT (Delegaciones Federales y Oficinas Centrales) se tiene que en el período de 2003 a 2006, se lograron certificar 725 (40.73%) servidores públicos, en capacidades gerenciales, técnico específicas y transversales.

De los 1,055 servidores públicos restantes, 320 se encuentran en proceso de certificación y 735 están con nombramiento temporal de acuerdo a lo señalado en el artículo 34 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera que al pie de la letra dice:

“En casos excepcionales y cuando peligre o altere el orden social, los servidores públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de una zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar el puesto, vacante o una

plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al sistema

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma”⁷⁶

Es de dicho fundamento legal, del cual se ha valido últimamente la SEMARNAT para ocupar vacantes y nombrar temporalmente a personal por 10 meses, dentro de ese período, el área responsable de la vacante, debe realizar el proceso de convocatoria para concursar dicha plaza.

Cabe hacer mención que la capacitación impartida en línea por instituciones educativas (UNAM, ITESM, Universidad Iberoamericana, La Salle, etc) se apegó en lo posible a los requerimientos establecidos por la SFP, dichos requerimientos consisten en consientizar al servidor público de cuál es la misión y visión de la dependencia en la que laboran a fin de comprender cuál es el papel que cada servidor público juega en el proceso que desarrolla en la dependencia en la que labora.

En este sentido, la capacitación recibida en línea (cursos de visión estratégica, trabajo en equipo y orientación a resultados) resultó un elemento esencial para el desarrollo de la función pública, toda vez que los cursos ayudaron a que los servidores públicos externaran sus inconformidades, solucionar problemáticas en equipo, mejorando la actitud del personal y aportando grandes y mejores ideas en el desempeño de sus tareas.

Es importante señalar, que los cursos en línea redujeron costos a la Administración Pública Federal, toda vez que no fue necesario contratar personal especializado para impartirlos y que éstos se desplazaran a una determinada aula. Sin embargo, el único inconveniente que se tuvo al recibir la capacitación en línea, fue el tiempo disponible para acceder a ellos, ya que

⁷⁶ Artículo 34 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, Mexico, 2003.

una vez autorizado, se contaba con dos meses como período máximo para concluirlo, tomando en cuenta que se debían entregar tareas semanalmente, discusiones en línea, así como comentar las tareas de otros servidores públicos que se encontraban en la misma aula virtual.

No obstante lo anterior, también se detectó que la capacitación en línea demanda mayor atención de los servidores públicos, lo que implica dedicar tiempo “*extra*” en el horario de trabajo para desarrollar el contenido de los cursos de capacitación, aún cuando al mismo tiempo se tienen que desahogar las tareas cotidianas de trabajo.

Por lo anterior, se concluye que el subsistema de capacitación y certificación de capacidades, aplicado en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales durante el período de 2003 a 2006 fue provechoso. Sin embargo, dejó al descubierto factores de riesgo que evidenciaron áreas de oportunidad, mismas que se sugerirá su administración a fin de evitar la materialización del riesgo.

Finalmente, con el Servicio Profesional de Carrera, se pretende fortalecer las instituciones de gobierno a través del funcionamiento eficiente de los procesos y el honesto desempeño de los servidores públicos, lo cual podría servir para una posible erradicación de la corrupción en las instituciones mexicanas. No obstante, esto último no atañe a la investigación, por lo que sólo se supone como posible consecuencia de la implantación del servicio profesional de carrera.

FUENTES

1. Acosta Romero, Miguel 1993, *Teoría general del derecho administrativo*; Editorial Porrúa, México.
2. “Acuerdo que establece el Servicio Civil de Carrera”, México a través de los informes presidenciales: Administración Pública, México, Secretaría de la Presidencia, 12 de abril de 1934, cinco tomos.
3. AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales, México, nos. 1, 2 y 3 junio, julio y septiembre de 1925 y no. 8 de julio 1926.
4. Arnold, Linda, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City, 1742-1835*, Austin, Universidad de Texas, tesis doctoral 1982, Boletín de Instrucción Pública, números correspondientes a 1905 – 1911.
5. Bobbio, Norberto 1984, *Diccionario de política*; México.
6. Carbajal, Francisco, *Discurso del diputado Francisco Carbajal, sobre la propiedad de los empleos*, Plan general de las Formas de Oficinas y proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los empleados que no siguieron el gobierno en Querétaro, México, imprenta de Ignacio Cumplido, 1848.
7. Chávez Presa Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados, con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, Pags. 336.
8. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, *La Reforma de la Administración Pública y la Modernización Sindical*, marzo de 1996, Pags 18.
9. Frederickson, George 1999, “*Hacia una nueva Administración Pública*”, en Clásicos de la Administración Pública, (Compiladores) Jay M. Sharfritz y Albert Hyde; Fondo de Cultura Económica, México.
10. Fishbach, Oskar 1934, *Teoría general del Estado*; Editorial Labor, Barcelona – Buenos Aires.
11. García Ruiz, José Luis, *Retos y Condiciones para el Establecimiento de un Sistema de Servicio Civil en México*, CIDE, DT-DAP, Pags. 333.

12. Guerrero Amparan, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México, los dilemas de la instauración de un servicio civil en el ámbito federal*, México, documento de trabajo, Número 61, CIDE, División de Administración Pública, 1998.
13. Guerrero Orozco, Omar 1986, *La Administración Pública en el Estado capitalista*; México.
14. *Guía para Revisar los Controles Establecidos en el Proceso de Implementación y Operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera* (Proyecto), Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la Secretaría de la Función Pública, agosto de 2005.
15. Ibarra, Luis Guillermo, *Conferencia impartida durante el Foro de Consulta sobre el Servicio Civil de Carrera, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público*, organizada por la FSTSTE, febrero de 1997, Pags. 133.
16. Kamenka, Eugene y Krygier Martín, *La burocracia, la trayectoria de un concepto*, Editorial, Fondo de Cultura Económica (FCE), traductor Eduardo L. Suárez, 1987, Pags. 289.
17. Joseph Lapalombara y otros, *Burocracia y desarrollo político*, Editorial psicología social y sociología Paidós, Buenos Aires 1970, Pags. 435.
18. Ley de Servicio Profesional de Carrera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y su Reglamento, publicado el 2 de abril de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.
19. Martínez Puon Rafael.- *El servicio civil de carrera como instrumento para el fortalecimiento de la Administración Pública en México*, Tesis doctoral.
20. Martínez Púon, Rafael, Artículo sobre "El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México" Pags. 103.
21. Mayer, Elizondo - Serra, Carlos, *El Estado Mexicano después de la Reforma, política y gobierno*, volumen 2, número1, primer semestre 1995, Pags 113.
22. Méndez, José Luis, "*La reforma del Estado en México, Alcances y Límites*", Gestión y Política Pública, volumen 3, número 1, primer semestre de 1994.

23. Méndez M., José Luis, *La profesionalización del Estado Mexicano, ¿Olvidando o esperando a Godot?*, el cotidiano, No. 72, octubre de 1995, Pags. 132.
24. Méndez Martínez, José Luis, Raich Portman, Uri, *Evaluación al desempeño y servicio civil de carrera en la Administración Pública y en los organismos electorales*, México, IFE-INAP, 2000, Pags. 202.
25. Mendieta y Nuñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942.
26. Mejía Lira, José “*Propuesta de un marco referencial para proyectos de ley de profesionalización del servicio público en las entidades federativas de México*”, Pags. 134.
27. Modelo Integral del Desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control (MIDO, 2003-2006) Indicador No. 7 *Servicio Profesional de Carrera*. Secretaría de la Función Pública. Pags. 265.
28. Moctezuma B., Esteban, Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados, El servicio Civil de Carrera, un sistema integral de profesionalización, evaluación del desempeño de los servidores públicos en México*, Fondo de Cultura Económica, 1999.
29. Murray Horn, *The Political Economy of Public Administration Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge-University-Press, 1995.
30. Nava Gutiérrez, José Antonio 2001, *Los procedimientos de adquisición de bienes, muebles y servicios del Estado de México*; México
31. Pardo, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera en México, un imperativo de la modernización*, Gestión y Política Pública, volumen 4, número 2, segundo semestre de 1995, Pags 277.
32. Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, 1995, Pags 159.
33. Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública (**PROMAP**), 1995-2000.
34. Porrúa Pérez, Francisco 1991, *Teoría del Estado*; Editorial Porrúa, México.

35. *Profesionalización del Servicio Público en México*, Memorias, Universidad Iberoamericana, Pags 145
36. *Proyecto de Ley de Servicio Profesional de la Federación*, "Revista Política y Social", Órgano del Partido Nacional Revolucionario, México, Tomo I, número 4, 4 de octubre de 1935.
37. Reyes, Ponce, Agustín, *Administración de personal, sueldos y salarios*. Edit. Limusa,
38. *Reglamento Interior de la SEMARNAT*, publicado en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2003 y Modificado en noviembre de 2006.
39. Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México 1994, Fonde de Cultura Económica FCE.
40. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; *Catálogo de capacidades técnicas específicas y transversales establecido por la SEMARNAT*
41. Serra Rojas Andrés 1997, Ciencia política; Editorial Porrúa, México.
42. Servicio Civil, *Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, DF.
43. Stheperd Geoffrey y Sofía Valencia, *Modernizing the Public Administration in Latin America: common problems, no easy solution*, Banco Mundial y Universidad de Maryland. Mimeo, octubre, 1996, Pags 21.
44. Tiburcio Robles, Jesús, *Relaciones Laborales en el Sector Público*, documento de trabajo, Fredrich Ebert Stiftung 1992, Pags 77.
45. Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Plaza y Valdés Editores-UNAM, México 1999, Pags 237.
46. Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, Plaza y Valdés Editores-UNAM, México.

47. Uvalle Berrones, Ricardo 1997, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*; Instituto Nacional de Administración Pública, México.
48. Uvalle Berrones, Ricardo 1992, *Un ejemplo de modernización administrativa: El caso del gobierno de Sinaloa*; Gobierno del Estado de Sinaloa, México.
49. Valdés Romo, Héctor, *El Servicio Civil de Carrera: dignificación, profesionalización y ética del servidor público*, Acontecer sindical, año 3, número 29, marzo de 1997, Pags 115.

Hemerografía

1. Decreto de septiembre 21 de 1852, sobre prevenciones respecto de empleos y sobre las cualidades de los meritorios para ser admitidos en las oficinas del supremo Gobierno, La Administración Pública en la época de Juárez, México, Secretaría de la Presidencia, 1973, tres tomos, t. 1.
2. Boletín de Información de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1985, marzo y abril, t. 1 Num. 1.
3. Iniciativa con proyecto de Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, México, Senado de la República, 24 de Diciembre de 2002.
4. Reaparece Fox en acto en Los Pinos, "Firmó el Decreto de la Ley de Servicio Público de Carrera", En Crónica del 10 de abril de 2003.
5. Revista de Gestión y Política Pública, CIDE, volumen 10 del 2 de junio de 2001

Páginas web

1. www.funcionpublica.gob.mx
2. www.redservicioprofesional.org
3. <http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>
4. www.inegi.gob.mx
5. www.semarnat.gob.mx
6. www.ifai.gob.mx

7. http://www.larevista.com.mx/ver_nota.php?id=841&seccion=colaboradores
8. <http://www.elalmanaque.com/mayo/14-5-eti.htm>
9. <http://www.trifeca.gob.mx/tfcawhst/leytrans/antecedentes.htm>