



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
(CASO: SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA)”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA
ROBERTO CEDILLO VALDÉS**

ASESOR:

Prof. Rafael Martínez Puon

CD UNIVERSITARIA ABRIL 2008.



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.

INDICE

- INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	6
1.1 DEFINICIÓN Y MARCO CONCEPTUAL.	6
1.2 NECESIDAD HISTÓRICA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO CAPITALISTA.	9
CAPITULO II ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL GOBIERNO DE MÉXICO.	15
2.1 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.	15
2.2 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL.	34
CAPÍTULO III LA LEY Y REGLAMENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	44
3.1 ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.	46
3.2 IMPLANTACIÓN EN LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	53
CAPÍTULO IV. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (CASO: SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA)	55
4.1 DIAGNÓSTICO.	55
4.1.1 SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.	61
4.1.2 SUBSISTEMA DE INGRESO.	64
4.1.3 SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL.	66
4.1.4 SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES.	66
4.1.5 SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.	67
4.1.6 SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN.	68
4.1.7 SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN	68

CAPÍTULO V PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN.	70
5.1 SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.	70
5.2 SUBSISTEMA DE INGRESO.	74
5.3 SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL.	75
5.4 SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES.	75
5.5 SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.	76
5.6 SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN LABORAL.	76
5.7 SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN.	77
CAPÍTULO VI CONCLUSIONES.	78
- ANEXOS.	81
- BIBLIOGRAFÍA.	99

INTRODUCCIÓN

La implantación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal (LSPCAPF) tiene un particular significado histórico en la construcción del Estado moderno en México. Esto es una respuesta a las exigencias que demanda la sociedad civil y las fuerzas del mercado que están globalizando la economía. De ahí que la presente investigación pretenda contribuir modestamente en la consolidación del mencionado servicio profesional de carrera al proponer la viabilidad de la Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Actualmente la mencionada dependencia del ejecutivo Federal muestra algunas insuficiencias de carácter estructural que limitan la operación y funcionamiento del servicio profesional de carrera. La causa que se encontró en esta investigación consiste en que el órgano responsable de aplicar el mencionado programa estratégico está a cargo de un órgano con nivel de Dirección General Adjunta, y consecuentemente se ubica fuera de la estructura básica. Su condición jerárquica se agrava aún más al depender de la Dirección General de Administración en el área de la Oficialía Mayor, lo que reduce su impacto y autoridad en la implementación del servicio profesional de carrera en el ámbito institucional.

En tal virtud, esta tesis propone efectuar modificaciones a la estructura básica y no básica de la Secretaría de la Reforma Agraria, para ubicar en el nivel jerárquico adecuado al órgano responsable de operar el sistema de referencia conforme al papel estratégico que tiene el servicio profesional de carrera en la transformación de la administración pública. Igualmente, propone que la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos se ubique en la estructura básica, y se denomine Dirección General de la Función Pública. Ello permitirá establecer el mecanismo orgánico-funcional, que propicie la administración basada en la profesionalización y racionalización de los recursos públicos al servicio de los ciudadanos.

La metodología que se adoptó para la ejecución de esta investigación consiste en la aplicación de los métodos inductivo y deductivo. Para tal efecto, se realizó un diagnóstico al sistema de administración y desarrollo de personal a cargo de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos. Posteriormente se definió el marco conceptual e histórico del servicio civil de carrera hasta concluir con la aprobación e implementación de la Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Este trabajo está conformado por seis capítulos, los cuales se refieren a lo siguiente:

El primero indica el marco conceptual con algunas definiciones relacionadas con el servicio civil de carrera desde el punto de vista de diversos estudiosos de la teoría de la administración pública. Igualmente, puntualiza la explicación y justificación del servicio civil de carrera, como resultado histórico del Estado moderno, que reclama el

ejercicio profesional de la administración pública apoyada con criterios de eficiencia, transparencia e informe de resultados.

El capítulo segundo, aborda los antecedentes del servicio civil de carrera en México, por lo que fue conveniente efectuar un breve recorrido por la sociedad precolombina, colonial y particularmente estudiar la influencia que tuvieron las reformas liberales de Carlos III, de la Monarquía española en el Estado y administración pública en la Nueva España. Igualmente, señala aspectos relevantes en el México independiente, hasta concluir con la administración pública del ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

El capítulo tercero se realiza un breve análisis de expedición y aprobación de la Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y su implantación en la administración pública federal. En este capítulo se enriquece el diagnóstico administrativo inicial con las condiciones que guarda el sistema de administración y desarrollo de personal en la Secretaría de la Reforma Agraria (ámbito central).

Los capítulos cuarto y quinto están destinados a obtener el diagnóstico del sistema organizacional de la administración y desarrollo de personal de la Secretaría de la Reforma Agraria. Y específicamente, se analiza el área responsable (Dirección General Adjunta de Recursos Humanos) de implantar y operar el servicio profesional de carrera en la dependencia de referencia, y se ofrecen varias propuestas correctivas e insuficiencias detectadas en esta investigación.

El capítulo sexto expone las conclusiones, de esta investigación académico-administrativa. En los anexos se ofrecen ocho instrumentos administrativos que permiten demostrar la validez de la hipótesis de este trabajo.

Algunas limitaciones que tiene esta investigación radican en la dificultad para obtener mayor información relacionada con el servicio profesional de carrera en la dependencia que nos ocupa, entre otras causas por la confidencialidad con la que tradicionalmente se trata. Ello imposibilitó obtener datos directos de los responsables de la administración de recursos humanos. Por último, el soporte para desarrollar la investigación, se obtuvo gracias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que está disponible en los sistemas electrónicos (Internet) para que el ciudadano tenga acceso a ella.

CAPITULO I

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

1.1 DEFINICIÓN Y MARCO CONCEPTUAL.

El concepto de servicio civil de carrera en sí mismo es importante para el avance de la administración pública, constituyendo un indicador del grado de avance en la democratización política y como herramienta eficiente y eficaz para construir un sistema de vida avanzada. Ciertas definiciones del servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera (como se le denomina en México), son imprecisas o vagas. Estas disquisiciones en muchos casos, soslayan la esencia que lo distingue del concepto de la administración pública tradicional. A ese respecto Gustavo Quiroga señala que:

El servicio civil de carrera es una expresión que se usa "recientemente" para designar al conjunto de personal al servicio del Estado,¹

Igualmente, el profesor Miguel Duhalt Krauss define el concepto como:

[...] un conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública.²

De los teóricos modernos de administración pública en México, Mauricio Merino Huerta, apunta que el servicio civil de carrera consiste en implantar un sistema de reclutamiento y ascenso de la persona sustentado en el sistema de méritos o en la meritocracia, y sus características básicas son: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades.³

De los estudiosos latinoamericanos, como Raymundo Amaro Guzmán, considera que el servicio civil en sentido amplio puede significar lo siguiente:

- a) El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del gobierno.
- b) El conjunto de leyes, decretos y reglamentos y disposiciones relativas al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público.
- c) Administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa.⁴

¹ Quiroga Leos, Gustavo. "El Servicio Civil de Carrera" Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Año V. N° 9 Nov. Dic. 1976 p 105

² Zorrilla Martínez, Pedro; Martínez Silva, Mario; Duhalt Krauss, Miguel; y otros La Administración Pública Federal. Editorial UNAM, Dirección General de Publicaciones, México, 1976, p.129.

³ Martínez Puón, Rafael. El Servicio profesional de carrera, ¿para qué? Editorial. Porrúa, México, 2005, pp. . 54-55

⁴ Ib. P. 55

Oscar Oszlak, otro de los investigadores latinoamericanos, define al servicio civil de carrera como:

[...] un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad.⁵

Del mismo modo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entiende por servicio de carrera o servicio civil como:

[...] el cuerpo no político, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración pública".⁶

Todas estas son definiciones del servicio civil de carrera, pero su generalidad o exceso de concreción, no permiten tener clara esencia conceptual ya que de entrada el concepto se debe diferenciar por lo que lo caracteriza. Dicho de otra manera, el servicio civil de carrera se sustenta en el sistema de méritos y se distingue en la administración pública tradicional porque no práctica el Sistema de Botín *spoils system*.

Igualmente para Antonio Tahoces Bartolomé experto francés en servicio civil de carrera considera que el servicio civil como:

[...] sistema integral de desarrollo del capital humano de las administraciones públicas ".⁷

Aunque el concepto se aproxima a definir la naturaleza del servicio civil de carrera, el principio del sistema, lo encontramos en Charles- Jean Bonnin teórico de la administración pública moderna y fruto de la Revolución Francesa (1789) que apunta con toda precisión que:

El sistema representativo descansa en la participación del ciudadano en la elaboración de las leyes, y en el nombramiento de los empleos públicos,⁸

Y en los términos de equidad e igualdad social contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se aportan principios democráticos universales, que permiten a los ciudadanos sin distinción alguna, acceder a cargos públicos conforme a capacidad, virtud y talentos.

En la actualidad, la concepción francesa de la función pública, traducida en palabras de Serge Salon y Jean Charles Savignac, significa que:

⁵ Ib.

⁶ Zorrilla Martínez, Pedro; Martínez Silva, Mario; Duhalt Krauss, Miguel; y otros Op., cit., p. 129.

⁷ Tahoces Bartolomé, Antoine. Metodología para la aplicación de un sistema civil de carrera. Revista el servicio público de carrera en las entidades federativas de México. Talleres Gráficos del gobierno del Estado de Aguascalientes, México, 2004, p 15

⁸ Bonnin Charles Jean. Principios de Administración Pública. Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, Editorial FCE, México, 2004, p. 215

[...] es una actividad de interés general ejercida en nombre (de) y para los ciudadanos. Por tanto, requiere de titulares con una calificación técnica y aptitudes morales que le den una especificidad en relación con otras funciones. No es el ejercicio de un oficio ordinario es una función social, una especie de magistratura.⁹

Para Guerrero Amparán, el servicio civil de carrera se distingue como:

Un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio de trabajo y su dimisión (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de la entrada y salida de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos de los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil. Estos cuatro elementos (entrada y salida asignación de funciones con derechos y obligaciones, movilidad interna y remuneraciones) varían de un sistema a otro de país a país.¹⁰

Woodrow Wilson, teórico estadounidense, incluye conceptos democratizadores como la necesidad del gobierno moderno separar la esfera administrativa de la política, así como el sistema de ascenso basado en el sistema de méritos (*merit system*). En su planteamiento, el servicio civil debe estar integrado por un cuerpo ilustrado y competente con facultades bastantes para actuar con sentido y energía, pero tan íntimamente conectado con la ideología popular, por medio de elecciones y constantes consultas al pueblo, que quede fuera de cuestión toda posible arbitrariedad o un espíritu de clase.

No obstante, donde se define con toda claridad el concepto del servicio profesional de carrera, es en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF); ya que en su artículo 2° señala que:

“El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”¹¹

Pero, la Ley de referencia (LSPCAPF) va más allá de lo que significa el contenido de dicha esta definición y disposición jurídica ya que permite dar certidumbre jurídico laboral al servidor público que está dentro del servicio profesional de carrera (puestos de Director General a Enlace) ya que era inexistente. Sin embargo ahora la Ley antes mencionada (LSPCAPF) permite las condiciones para el desarrollo profesional y económico del servidor público. Igualmente establece los mecanismos administrativos para otorgar reconocimientos a sus capacidades y esfuerzo laboral. Lo que impide que sean otros criterios que están identificados con el clientelismo y padrinazgo político. En tal virtud, garantiza que la administración pública se construya a partir de la profesionalización del servidor público y apoye la

⁹ Perlman Bruce J. y Juan de Dios Pineda. Una revisión a la nueva ley del Servicio profesional en la administración pública federal de México. México, 2004. [www.org.ve/fultext/0047314,pd#search=servicio % 20 de carrera % en %20 inglaterra](http://www.org.ve/fultext/0047314,pd#search=servicio%20de%20carrera%20en%20inglaterra).

¹⁰ Guerrero Amparán, Juan Pablo. Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México. México, CIDE, 2002 [http: www.presupuesto Cide.org/documentos /servicio_civil](http://www.presupuesto Cide.org/documentos /servicio_civil)

¹¹ Martínez, op., cit., p. 287

conformación del Estado democrático, que Max Weber hace más de ciento cincuenta años lo apuntaba genialmente cuando decía:

[...] en el Estado racional, el único en el que puede prosperar el capitalismo moderno. Se funda en la burocracia profesional y en el derecho racional.¹²

Por lo tanto la definición que se adopta para esta tesis es la que está contenida en la propia Ley arriba señalada y ante todo porque el mencionado instrumento jurídico-administrativo reúne los elementos básicos del Estado democrático los cuales son los siguientes: acceso abierto y transparente; promoción según el mérito; integridad, objetividad e imparcialidad; y no-politización.

Para mayor abundamiento del concepto nos dice el Costarricense José Joaquín Arguedas que:

Entendemos por Administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. Los partidos políticos dirigen desde el gobierno la Administración, pero no la poseen ni la conforman a su antojo, como ocurre en los sistemas de botín político. La noción de función pública implica, en este sentido, la existencia de un instrumental de protección del empleo público frente a prácticas de padrinazgo político o intentos de captura por intereses particulares.¹³

1.2 NECESIDAD HISTÓRICA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO CAPITALISTA.

Es difícil comprender el servicio civil de carrera sin hacer una breve introducción que permita tener un marco histórico de referencia que explique cómo y por qué surge en el Estado moderno, la necesidad de crear un sistema administrativo que proporciona a la sociedad civil un alto nivel de atención y mejoramiento en los servicios públicos. Los antecedentes se encuentran en la sociedad feudal, dentro de la cual prosperó la administración basada en el estamentalismo, la cual se manifiesta en la administración tradicional, de naturaleza personal, patrimonialista y legitimada por el poder político, esto es cuando se presenta

[...] la explotación de los súbditos por el monopolio de los cargos, beneficios políticamente condicionados y primas a la vanidad, para el séquito demagógico... y... el soberano tenga organizada la administración por cuenta propia y las haga funcionar por medio de servidores, empleados, favoritos o personas de confianza que no son propietarios, esto es, poseedores por derecho propio de los medios materiales de la empresa, sino que es el señor el que en el ejercicio de los mismos los dirige... El vasallo por ejemplo pagaba de su propio bolsillo, en la asociación feudataria, la administración y la

¹² **Waber, Max. Economía y Sociedad, Tomo II, Segunda ed. FCE, México, 1974, p. 1048**

¹³ Arguedas Herrera, José Joaquín. Los nuevos retos del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica ante la demanda del entorno globalizado. Revista del Servicio Civil Digital # 19 2008 <http://www.servcivil.go.cr/dgsc-revista/secciones.aspx?Contenido=3> p. 2-15

jurisdicción del distrito que le había sido dado en feudo, y se equipaba y abastecía así mismo para la guerra, y los subvasallos hacían lo mismo.¹⁴

Como resultado de nuevas formas de producción económica, se modifica al viejo régimen feudal en Europa. Surge un nuevo modo de producción que se expresa con mayor intensidad con el mercantilismo a partir de los siglos XV, XVI, XVII y XVIII en Europa, que crea la necesidad de un aparato político que permita el nacimiento y desarrollo de la sociedad capitalista: la monarquía absoluta. Podemos considerar esta nueva forma de Estado como una etapa de transición del Estado feudal al capitalista, como sostiene Omar Guerrero:

Esta etapa de tránsito consiste en un proceso de unificación política y centralización administrativa, mediante el cual se integran las bases para la edificación de la sociedad civil como nación... la monarquía absoluta deja su lugar al Estado capitalista moderno.¹⁵

Consecuentemente, el nuevo sistema político [monarquía absoluta]¹⁶ estuvo al servicio de nuevas fuerzas productivas, que modificaron la economía de naturaleza cerrada, atomizada y fragmentada, propia del Estado feudal patriarcal y estamentario, y una administración de carácter particular y local; que al entrar en crisis con la monarquía absoluta, ésta demandó el monopolio de la política y centralizó la administración pública, integrada por comisarios o intendentes como así se denominó en Francia y España, consecuentemente dio inicio a la expropiación de aquello que estaba en manos de propietarios privados (señores feudales)

“Fue en Francia donde este proceso se manifestó en su forma más pura. El conflicto latente entre el rey y la aristocracia terrateniente, que tiene principalmente lugar en los grandes cuerpos colegiados y las localidades, también incluye la administración central del monarca. El ejército, las finanzas y otros ramos, pasan a ser un monopolio del soberano y a su vez el control de la administración central permite al monarca subordinar gradualmente a las localidades. Implicada en el control de la administración pública, está la centralización gradual a que está sometida toda la organización del Estado”.¹⁷

Conviene destacar la contribución histórica que aportaron los Estados absolutistas en la edificación del Estado moderno, en virtud de tener necesidad en oponerse a la insularidad y dispersión de formas de organización política y económica. Esta necesidad estuvo condicionada al avance del mercantilismo. En tales condiciones se crearon Estados nacionales en forma de monarquías absolutas que requirieron superar el fraccionamiento feudal y crear grandes estados centralizados, propiciando el nacimiento y desarrollo de las relaciones capitalistas.¹⁸

Por tanto, la centralización del Estado no fue coyuntural, sino que estuvo determinada por la necesidad de sustituir la administración local o particular y

¹⁴ Ib., pp. 1058-1059

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. Ediciones INAP. México, 1980, p. 195

¹⁶ El contenido de los corchetes es de este autor

¹⁷ Guerrero, op., cit., pp. 201-202

¹⁸ Academia de Ciencias de la URSS. Manual de economía política. Tercera edición corr. y aum, Editorial Grijalbo, México, 1969, p 52

orientar los esfuerzos a potenciar los recursos económicos, sociales y materiales de los reinos. Así se crearon las condiciones para fundar un Estado fuerte y centralizado, que pudiera despojarse de la nobleza feudal con sus vicios de corrupción e improductividad que impedían el ascenso de otra clase social en el mundo: la burguesía comercial

Dicho fenómeno político y económico se manifestó en Inglaterra, Francia, España, Alemania y particularmente en los estados prusianos, sentando principios en la administración pública moderna al desarrollarse la ciencia de la policía, entendida ésta como lo apunta Omar Guerrero:

[...] a los procesos, técnicas, tecnologías, y conocimientos encaminados a nutrir, fortalecer y acrecentar las fuerzas materiales, intelectuales y morales del Estado, por la vía de la nutrición, fortalecimiento y expansión de la sociedad ¹⁹

En lo que respecta a la Cameralística, o el sistema de Cámara, dice el mismo Justi señala que:

Era la organización medular de la administración pública absolutista, y la policía la fuerza propulsora del movimiento de denominación sobre su ámbito territorial... Los cameralistas o miembros de la Cámara, fueron los funcionarios de la administración pública, organizadas de manera colegiadas que desempeñaron las actividades camerales, por tanto el cuerpo estatal e hicieron de la policía su principal actividad. ²⁰

Por tanto, el Cameralismo ²¹ es la disciplina que estudia la administración del patrimonio del Estado absolutista, ²² por lo que dicho sea de paso Carlos III aplicó reformas que convulsionaron las estructuras del poder político de España al implantar las Intendencias, que fueron la base para iniciar el proceso de centralización del poder del Estado absolutista, y una medida político-administrativa de oposición al regionalismo e insularidad de administración particular y local, propia del sistema feudal. Este sistema feudal se expresó en los dominios españoles en el mundo, lo que incluye la Nueva España, como se verá en el capítulo siguiente.

Como ya se indicó en párrafos anteriores, durante los siglos XVI, XVII y XVIII se desarrollaron los Estados absolutistas en Europa, y sus gobiernos tuvieron que centralizarse, a efecto de intervenir en la vida económica y social. Como resultado de nuevas y más importantes funciones gubernamentales, fue indispensable incrementar personal burocrático, así como reformar la administración pública. Con

¹⁹ Guerrero Orozco, Omar. Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. Editorial Fontana, México, 1986, p. 78

La voz policía derivó de Politeía, que era entre los griegos la forma establecida de gobierno, a saber: democracia, aristocracia o monarquía. Latinizada como Policía, pero adaptando un significado diferente, sobre todo a partir del Renacimiento, especialmente a finales del siglo XIV. Von Justi. Op. cit. , pp. XIV- XVIII- XXIII

²⁰ Von Justi, Juan Enrique. Ciencia del Estado. Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México, AC, México, 1996, p. XVII

²¹ Omar Guerrero, op. cit., p. 34

El concepto de cámara, o cameralística implica: una organización administrativa colegiada que facilita el control del soberano sobre los integrantes de la misma, porque se daban contrapesos entre sus miembros.

²² Ib.

este propósito, se aplicaron sistemas de reclutamiento y selección de personal público dando cierta importancia a la formación y capacitación del mismo, con cursos técnico-prácticos y, como fue el caso de Prusia, se llegaron a decretar sistemas de mérito, aunque finalmente degeneraron en sistemas sociales cerrados o de castas.

Pero, la administración pública que surge del Estado absolutista establece condiciones para impulsar la organización en las clases sociales que reciben directamente el bienestar del Estado absolutista, entre ellas, la campesina europea que es incorporada como propietaria y productora de la tierra. Igual sucede con comerciantes, pequeños productores artesanales, entre otras clases activas, convirtiéndolos en cautivos fiscales necesarios para el fortalecimiento económico del Estado, de ahí que Omar Guerrero indique con precisión que en la monarquía absoluta son:

[...] construidas las condiciones sociales sobre las cuales se levantará el poder político del capital, acontecimiento que tiene lugar hacia fines del siglo XVIII cuando la burguesía despeja su propia incógnita como clase políticamente dominante.²³

Otro de los cambios que provoca el Estado de la monarquía absoluta con el desarrollo de la economía mercantilista; es un nuevo tipo de administración pública, la cual consiste en que:

[...] genera una conciencia de los conocimientos técnicos y una idea de servicio del Estado y no a la monarquía, como expresa el cameralista Von Justi. La toma de decisiones en consejo, que garantizaba un debate y una responsabilidad colectiva, empieza a no ser necesaria a finales de siglo [XVIII]²⁴ cuando se genera un conocimiento suficiente y empieza a existir una clase funcional mínimamente competente organizada en departamentos ministeriales y ministerios.²⁵

Estos conceptos son concurrentes con los de Max. Weber cuando señala que:

[...] el llamado progreso hacia el capitalismo a partir de la Edad Media constituye la escala unívoca de la modernización de la economía, así constituye también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, en sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y la superioridad jerárquica la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático.²⁶

Pero, la administración pública que requiere el capitalismo se basa en principios de la burocracia profesional y especializada, y sustentada en la legalidad racional, frente a la irracionalidad de la administración tradicional y estamentaria. En tal virtud, los países europeos tuvieron que modificar sus estructuras jurídicas para poder disponer de constituciones que permitieran otorgar derechos a la sociedad que paulatinamente dejó de estar integrada por súbditos al servicio de la corona, para estar formada de ciudadanos libres. Éstos, como funcionarios del Estado y sujetos a la ley son producto de la lucha social por la conquista de la democracia. En este aspecto, el referente histórico de mayor importancia es la Revolución Francesa, que

²³ Omar Guerrero, op. cit. p.195

²⁴ Los corches son de este autor

²⁵ Martínez, op. cit. p. 53

²⁶ Weber, op. cit. p. 1060

suprime privilegios estamentales y proclama el principio de igualdad ante la ley y que cualquier ciudadano puede acceder a cargos públicos.²⁷

Los mencionados postulados en la Revolución Francesa relativos a la igualdad y capacidad están sustentados en esencia en principios democráticos que dan fundamento al servicio civil de carrera, porque significa la disputa contra viejas prácticas y políticas del privilegio hacia el interior del funcionarismo de los Estados modernos. Estos principios surgen de ideólogos como Manuel José Sieyès precursor y actor de la mencionada Revolución Francesa, el cual en su magistral obra de *¿Qué es el Tercer Estado?* Centra su atención en la lucha contra privilegios representados por la nobleza y el clero, mientras el estado llano dice: “ lo es todo”, “una nación completa”. El tercer estado o estado llano es el hacedor de la riqueza social, puesto que la pretendida utilidad de una clase privilegiada para el servicio público no es más que ficción, toda vez que lo más gravoso y pesado en este servicio lo tiene que realizar la sociedad civil, la verdadera hacedora de la riqueza. Sin la clase privilegiada, las plazas superiores estarían mejor desempeñadas, y deberían ser, naturalmente, el premio y la recompensa de los talentos y servicios reconocidos. El hecho de que los privilegiados hayan llegado a usurpar todos los puestos lucrativos y honoríficos, es al mismo tiempo injusto e inequitativo para todos los ciudadanos, así como la ausencia de la administración pública basada en la profesionalización especializada y en el mérito.²⁸

Por tanto, el servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del Estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes (Francia, Estados Unidos) y que legitima al servicio civil de carrera como una técnica y neutral fuera de pugnas partidistas.²⁹

Igualmente, con el ascenso del sistema capitalista en Estados Unidos se observa que no tuvo que enfrentar al sistema feudal ni, por ende enfrentar a la nobleza con la administración patrimonialista y local. Por ello, no fue necesario construir un Estado absolutista para liquidar la estructura feudal. Sin embargo, si hubo los vicios que se crean cuando el servicio civil de carrera se burocratiza, siendo necesario realizar reformas por el crecimiento económico y social de este país, sobre todo después de la Guerra de Secesión y la expansión hacia el Oeste del siglo XIX, fenómenos que favorecieron un alto crecimiento económico y del Estado.

²⁷ H. Congreso de la Unión. *Las Constituciones de México 1814-1991*. Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991, p. 535

El principio de igualdad ante la ley está sustentado y contenido en el artículo 6° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional en París, Francia el 26 de agosto de 1789, el cual reza lo siguiente: “Todos los ciudadanos siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento”.

²⁸ Salazar Mallén, Rubén. *Desarrollo Histórico del Pensamiento Político*. Tomo II, Editorial Costa-Amic, México, 1962, pp. 7-10

²⁹ Quiroga, op. cit. pp. 52-53

Hasta entonces, la administración empírica al servicio de los políticos de botín, que al final de la elección presidencial dejaba cesantes en Estados Unidos a miles de funcionarios, hasta de puestos operativos modestos, sacrificaba al funcionario profesional. Ante las nuevas demandas sociales y económicas, fue necesario realizar reformas que permitieron establecer en la administración pública el servicio civil de carrera, basado en el sistema de méritos (producto de la Revolución Industrial en Europa) con personal profesionalizado. Al respecto dice Woodrow Wilson, que:

Si hemos de mejorar la opinión pública, que es lo que nutre el poder del gobierno. Si hemos de poner nuevas calderas y graduar los fuegos que impulsan nuestra maquinaria gubernamental, no hemos de dejar que las viejas ruedas y juntas y válvulas y bandas rechinen y zumben y estallen al funcionar movidas por la nueva fuerza. Debemos poner nuevas partes funcionales allí donde se advierta la menor falta de fuerza y de ajuste. Será necesario organizar la democracia implantando exámenes para apreciar la competencia de los hombres que aspiren al servicio civil ya definitivamente preparados para soportar pruebas libres en que demuestren sus conocimientos técnicos.³⁰

Por ello, las dos columnas sobre las que se sostiene la identidad del servicio civil: la igualdad y el mérito, son la esencia para el funcionamiento del servicio civil de carrera. De ahí que, sin una lucha a fondo contra los privilegios en los estados funcionariales, donde la sociedad no se ha democratizado la sociedad, sea inviable el servicio civil de carrera.

Para implantar el servicio civil de carrera, algunos países en América Latina tendrán que pasar por la dolorosa e histórica tarea de edificarlo en forma gradual con base en la concertación política, en la medida en que la sociedad logre apartarse de vicios que la aquejan como el populismo, el corporativismo, y el clientelismo. Estos vicios están plenamente emparentados con el privilegio, y no con la igualdad del ciudadano ante la ley y el reconocimiento a las capacidades de servidores públicos; bases de profesionalización de la administración pública para adecuarla a las necesidades de la economía de libre mercado y de plenas libertades políticas y sociales.

³⁰ Waldo, Dwight. Administración pública. Editorial Trillas. México, 1978, pp. 94-95

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL GOBIERNO DE MÉXICO.

2.1 ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.

La decadencia del sistema feudal medieval en Europa resultado de un nuevo tipo de organización económica, política y social en los siglos XIV, XV, y XVI, sentó las bases para expandir y acrecentar la comercialización de mercancías. La nueva organización social era expresión de un paradigma diferente de vida que exigía la búsqueda de mercados para colocar productos de comerciantes genoveses, venecianos, florentinos, así como de otras ciudades de los mares Mediterráneo y Báltico; llegando incluso a la búsqueda de rutas oceánicas más allá del mundo conocido.³¹

En este periodo histórico surgió el Renacimiento, fenómeno socio-cultural que marcó el deslinde de dos mundos y modos de producción: feudal y capitalista. Al surgir éste último, fueron necesarios nuevos conocimientos y formas de organización política del Estado y gobierno. Ello significó la apertura de nuevas alternativas marítimas y el descubrimiento de nuevos horizontes, son el punto de partida para la revolución trascendental de toda la vida económica de Europa en la primera etapa del liberalismo: el mercantilismo.³²

En particular, los mercados de indias y China, multiplicaron el intercambio de mercancías, imprimieron al comercio, navegación e industrialización un impulso hasta entonces ignorado. Asimismo, con ello aceleraron el cambio en la sociedad feudal europea en descomposición. Con el surgimiento de este fenómeno económico nacen las primeras formas de organización política centralizadora que tuvieron su primera manifestación al unirse grandes entidades monárquicas, y fusionar reinos como Aragón, Castilla y Granada, bajo los reinados de Fernando el Católico, Isabel I y Carlos I respectivamente; los cuales intentaron transformar esas monarquías aún feudales, y crear los cimientos del Estado moderno, en la forma incipiente de una monarquía absoluta, en lo que posteriormente, fue España.³³

Con el inicio del Estado monárquico absoluto, se pudieron patrocinar investigaciones importantes de navegantes, entre ellos de Cristóbal Colón, en la búsqueda de materias primas (especies, sedas marfil incienso, objetos de lujo y otras mercancías de alta demanda en el viejo Continente) Este hito de progreso significó un medio para obtener fortuna y avanzar en la conquista de tierras desconocidas.

³¹ Cue Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de México 1521-1854. Tercera edición corr. y aum. Editorial Trillas, México, 1969. p.13

³² Ib.

³³ Ib

Con el arribo de los europeos a las indias occidentales, se crearon condiciones para ejercer el dominio sobre sociedades antiguas que aún se encontraban dentro del modo de producción de la comunidad primitiva -en la etapa media de la barbarie-. Morgan Lewis, en la *Sociedad Primitiva*, caracteriza a los aztecas y sus tribus confederadas como grupos que:

[...] no conocía el hierro, y por consiguiente, tampoco los implementos de hierro; no tenían moneda, y comerciaban a base del cambio de mercaderías; pero trabajaban los metales nativos, cultivaban por medio de riego, fabricaban géneros bastos de algodón, construían casas de habitación común de adobe o piedra, y elaboraban una alfarería de excelente calidad. Por tanto, habían alcanzado el estadio medio de la barbarie. Todavía poseían las tierras en común, vivían en grandes hogares compuestos de un número de familias emparentadas, y como existe buena razón para creerlo, practicaban el comunismo en la vida del hogar.³⁴

De ahí, que, cuando se encontraron y confrontaron con violencia dos tipos de sociedades diferentes cualitativa y cuantitativamente, en su desarrollo histórico-social, así como en las formas de gobierno y administración. En resumen, por una parte, la presencia de europeos en América fue la manifestación del sistema económico, político y social más avanzado del mundo entonces existente: el capitalismo, y por la otra, había sociedades humanas que aún se encontraban bajo el modo de producción de la comunidad primitiva.

Las sociedades gentilicias conformadas por tribus nautlacas, confederadas y personificadas en los aztecas, tuvieron un gobierno y administración con rasgos colectivos, en los que se acostumbraba:

[...] la organización en gens, no había otro medio para que el individuo llegase a ser miembro del gobierno que la gens y no había otro medio para la admisión de la gens que su incorporación entre los aztecas³⁵... Sus instituciones eran sociales y no políticas. Mientras la noción de la propiedad [privada]³⁶ no progresó mucho más allá del punto que él, habían alcanzado, era imposible sustituir con la sociedad política, la gentilicia. No existe un solo hecho que compruebe que alguna parte de los aborígenes, por lo menos en Norteamérica, hubiese alcanzado concepto, alguno del segundo gran plan de gobierno, basado sobre el territorio y sobre la propiedad. Cuando predomina el espíritu militar, como entre los aztecas, surge naturalmente una democracia militar bajo instituciones gentilicias.³⁷

Según las anteriores consideraciones, en la sociedad azteca no existió el Estado como institución política, y se podría afirmar lo mismo para el resto del Continente Americano, como certificado e instrumento de dominio de una clase social sobre otra. Si bien es cierto que se daba la lucha entre diferentes tribus, las dominadas no pasaban a ser esclavas, aunque si quedaban sometidas a un régimen tributario del cual obtenían beneficios en forma colectiva las tribus dominantes (Vg., tribus tezcucana, tlacopano y azteca) debido entre otros aspectos a lo siguiente:

³⁴ Morgan Lewis H. *La Sociedad Primitiva*. Editorial Ayuso, Madrid, 1971, pp. 232-233

³⁵ Ib. , p. 238

³⁶ El contenido de los corchetes es de este autor.

³⁷ Morgan, op. cit. p. 255

- Inexistencia de la propiedad privada, que era gentilicia, y porque la tierra era poseída en común (Calpulli);³⁸
- Inexistencia de clases sociales, porque la sociedad gentilicia o primitiva careció de oprimidos y opresores. Este fenómeno social no era óbice de la división social del trabajo de una sociedad basada en un sistema de gentes emparentadas consanguíneamente entre sí (gens- tribu)³⁹
- Inexistencia de un ejército regular. La fuerza organizada de la comunidad azteca y tribus confederadas estaba constituida por familias que se reunían para la guerra. Y ésta sólo se daba en caso de defensa o de conquista por causas religiosas, como las Guerras Floridas por ejemplo, o ampliación de territorio, pero, sin acción permanente.⁴⁰
- Existencia de un gobierno de dos poderes uno administrado por un consejo de jefes y otro con la cooperación de un comandante general de los cuerpos militares (Teuctli), representado en el Tlatoani ""(el que habla)"". ⁴¹

Por tanto, se puede afirmar que el gobierno y administración que caracterizaron a la sociedad nahuatlaca, fue de rasgos colectivos, basado en la estructura gentilicia (gentes emparentados consanguíneamente entre sí, como estuvo conformado el Calpulli) Así lo indica el ilustre historiador, Alfredo Chavero, cuando dice:

La autoridad, pues, que cada calpulli se eligiese, debía tener más bien un carácter familiar o de jefe de tribu [fratría]⁴² sin significación política y que cuidase únicamente de los intereses privados de ese calpulli.⁴³

Y en cada Calpulli se elegía anualmente a un Tecuhtli el encargado del gobierno y justicia. Al respecto Morgan señala que:

[...] el jefe indio desempeñaba un cargo no por derecho hereditario, sino por voto de un electorado que se guarda el derecho de deponerlo con causa. El cargo lleva en si la obligación de cumplir ciertos deberes en bien de la comunidad. No tenía autoridad alguna sobre las personas, bienes o tierras de los miembros de la gens. Aquí se ve que no existe analogía alguna entre el señor y su jerarquía, y un jefe indio y su cargo. Uno pertenece a la sociedad política y representa una agresión de los pocos contra los muchos; mientras que el otro pertenece a la sociedad gentilicia y se funda en el interés común de los miembros de la gens. Los privilegios desiguales no encuentran sitio en la gens o la tribu.⁴⁴

El asentamiento humano más importante del altiplano era la ciudad de Tenochtitlán ubicada en una isla en la que se establecieron veinte calpullis. Dentro que de cada uno de ellos existió un tipo de organización con cierta autonomía, de poca extensión; al que estaban unidos en una isla cortada y aislada, y donde residía el gobierno supremo de aquella notable sociedad antigua. La autoridad, pues, que emanaba de

³⁸ Riva Palacio, Vicente. México a Través de los Siglos. Tomo I, Decimoquinta edición corr. y aum. Editorial Cumbre, S.A. México, 1979, p 637

³⁹ Morgan op., cit., p 237

⁴⁰ Ib., p 234

⁴¹ VIH. pp 234-249

⁴² El contenido del corchete es de este autor

⁴³ Riva Palacio, op., cit., p., 637

⁴⁴ Morgan , op. cit., 245

cada calpulli del cual se elegía un representante, debía tener más bien un carácter familiar o de jefe de tribu sin una significación política, que cuidaba únicamente de intereses privados del calpulli.⁴⁵ El cargo del Tecuhtli, era vitalicio pero no hereditario, y si este tenía un hijo que mereciese dicho cargo, se le nombraba, y era costumbre que sólo a falta de descendientes se pasase a un extraño. El gobierno residía en el Colhuatecuhtli, mismo que lo ejercía con el consejo de ancianos provenientes de las familias principales.⁴⁶ El mismo Morgan enriquece el tipo de gobierno que tuvieron los aztecas y señala que:

Era un gobierno de dos poderes: el civil, representado por el consejo, y el militar, por un jefe guerrero principalmente. Ya que instituciones de tribus confederadas eran esencialmente democráticas, el gobierno se podría designar como una democracia militar⁴⁷

En lo que atañe a la administración tribal, es ilustrativo lo que indica Clavijero el cual sostiene que:

[...] había un tesorero general que llamaban huicalpixqui o gran mayordomo, el cual recibía todos los tributos que de las provincias recogían los recaudadores, y tenía en pinturas la cuenta de la entrada y salida, como testifica Bernal del Castillo que las vio. Había otro tesorero para las piedras preciosas y para las cosas de oro, el cual era juntamente director de los artífices que los trabajaban y otro para las obras de pluma, cuyas artífices tenían su oficina en el palacio real de las aves⁴⁸

Por todo lo anterior se infiere la existencia de un tipo de administración de las cosas que detentaba la comunidad tribal azteca: se disponía de los bienes en común.

Estas son características de una sociedad comunal, tipo de sociedad que aún no conocía de clases sociales, propiedad privada y Estado, aunque si contara con gobierno y administración natural. Y que, no obstante estos inconvenientes, enfrentó a la sociedad política surgida del feudalismo medieval español en transición al capitalismo por vía del centralismo político monárquico. Este fenómeno social y político se hizo presente con el tronar y poder de la pólvora de cañones y arcabuces, que impuso por la fuerza el sistema feudal español, expresado en Hernán Cortés y demás conquistadores del México antiguo. Más tarde, el Estado absolutista de los reyes de Aragón, Castilla y Granada, formalizó la conquista política e ideológica con la bendición de la Iglesia católica y su referente más inmediato y destacado el Papa Alejandro VI, con el Tratado de Tordecillas en 1493.⁴⁹

La conquista de la cultura europea sobre la nautlaca dio origen a la destrucción socio-cultural e ideológica de una de las formaciones sociales más antiguas de la humanidad, extinguiendo formas de gobierno de carácter gentilicio, y de propiedad colectiva (Calpulli) Este proceso dio paso a una sociedad con miles de años de avance como es la sociedad política, caracterizada por la división y lucha de clases:

⁴⁵ Ib

⁴⁶ Ib. p. 245

⁴⁷ Ib. p.234

⁴⁸ Clavijero, Francisco Javier. Historia Antigua de México. Editorial del Valle de México, S.A. México, 1853, p. 154

⁴⁹ Cue Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de México 1521-1854. Editorial Trillas, México, 1969, p.18

conquistados y conquistadores, esclavos y esclavistas, siervos y vasallos, bajo el régimen de propiedad privada e instauración del Estado, institución representativa del poder temporal y de la iglesia católica.

En consecuencia, el colonialismo que implantó España en México revistió ciertas particularidades, dada la existencia de una gran antípoda que surge con el sistema capitalista en forma incipiente en la propia España medieval. Esta contradicción se manifiesta por un lado en la forma del Estado moderno con inicios de centralización política del poder, que adquirió forma de monarquía-absoluta (unión de los reinos de Castilla, Aragón y Granada); y por otra, el sistema feudal medieval dominante personificado en la nobleza sobre todo la castellana que se vio reflejada en los conquistadores, encomenderos, colonizadores e iglesia católica, como institución y expresión de otro Estado, el de Roma.

Esta paradoja, obliga a realizar algunas reflexiones por la singularidad y conquista de una sociedad primitiva y al Estado semi-feudal o pre-moderno, en lo que fue la principal colonia de España.

La primera consiste en analizar la formación del Estado premoderno en España, al constituirse con los reinos de Castilla, Aragón, y Granada. Éste se enfrentó con la nobleza feudal estableciendo diversas medidas como intervenir en la vida de municipios por medio de corregidores y otros funcionarios reales, y convocando con menos frecuencia a reuniones de las Cortes [foros de expresión y dominio político de la nobleza feudal española]⁵⁰. Con las Cortes se iniciaría la creación de Consejos reales especializados, los cuales son antecedentes de la administración burocrática, que posteriormente tomarían mayor auge con Carlos I y Felipe II.⁵¹

De esta forma el gobierno monárquico iba estableciendo paulatinamente la diferencia con la nobleza feudal medieval española, al crear sus propios mecanismos de funcionamiento y desarrollo, como la administración burocrática, cuyo claro testimonio queda patente en:

Los Reyes Católicos... como... fundadores de la burocracia, pues la muchedumbre de empleos y cargos que se crearon atrajeron a hidalgos y hombres de letras, que prefirieron ingresar al servicio de la administración pública antes de dedicarse al comercio u otros oficios industriales. Esta situación se agravó con las gigantescas provisiones de plata y oro traídas de las tierras descubiertas, cuyo efecto más importante fue fomentar en los españoles el desprecio al trabajo productivo.⁵²

La misma paradoja se presentó en la Nueva España, ya que el orden político durante el periodo colonial se caracterizó por el acendrado conflicto entre los partidarios de los reyes españoles y promotores del centralismo del poder político, por un lado; y por otro, los conquistadores, encomenderos, colonizadores y descendientes; manifestación del particularismo político y feudal-medieval.

⁵⁰ El contenido de los corchetes es de este autor

⁵¹ Cánovas, op., cit., p., 22

⁵² Ib. , p., 27

La oposición de estos dos modos de producción se expresó con toda su fuerza en los exponentes del sistema feudal medieval, encarnado en Hernán Cortés. Por supuesto, esta expresión tuvo características propias, determinadas por condiciones peculiares del nuevo fenómeno histórico-social. En contraste, el poder de los monarcas españoles se dirigía a la concentración de las instituciones políticas bajo el gobierno y una administración pública unitaria y soberana, que expresaron el modo de producción que surgía y transitaba hacia el capitalismo bajo la monarquía absoluta y, en consecuencia del Estado moderno.

La antítesis reiterada que se presentó al origen de la conquista, nació independiente al poder de los monarcas, causado en gran medida por la debilidad política y militar de éstos. Por ello, la dominación Española en nuestro país tuvo en los orígenes un carácter anárquico y desordenado. Testimonia la carencia de control de la monarquía española, el hecho de que Hernán Cortés se sublevara contra la autoridad monárquica representada por Diego de Velásquez, gobernador de Cuba, para emprender bajo su propio riesgo y financiamiento la conquista de México, con objeto de obtener reconocimiento del rey, sin ningún intermediario.⁵³ En respuesta a la rebeldía del conquistador, Diego de Velásquez ordena su captura al mando de Pánfilo Narváez:

Subió de punto de alarma de los conquistadores cuando les llegó la noticia del arribo a Veracruz de una escuadra (18 navíos con una tripulación de unos 1.500 hombres) bajo el mando de Pánfilo de Narváez... con el fin de capturar “vivos o muertos” a Cortés y sus soldados.⁵⁴

Para contrarrestarlo, el conquistador Hernán Cortés soborna a varios capitanes de Narváez, mandándoles que se pusieran muchas joyas de oro para mostrar con cuanta riqueza vivían los hombres bajo sus órdenes y crear discordia entre la tropa enemiga, para luego atacarla de improviso. La gente de Narváez peleó con desgana y se pasó en grupos al lado de Hernán Cortés; finalmente Narváez y sus soldados con sus respectivos capitanes fueron apresados. Algunos navíos de Narváez fueron desmantelados para que nadie pudiera llevar noticia de la derrota de la expedición a Diego Velásquez.⁵⁵ De esta forma Cortés malogra la intervención del gobierno monárquico, que ante la evidencia del poder que alcanzó con las conquistas obtenidas en tierras desconocidas, pudo establecer el ayuntamiento de la Vera Cruz en el año de 1519.

A pesar del antecedente de la respuesta militar de la monarquía española a la rebeldía evidente de Hernán Cortés, paradójicamente le son reconocidas tierras las conquistadas y ganadas para la Corona (lo que demuestra la debilidad de los monarcas) Por ello en 1529 Carlos V concedió a Cortés y sucesores, un señorío con características feudales que constituyó un verdadero Estado dentro de otro en la colonia de la Nueva España. El territorio de este señorío comprendió lo que hoy es Tacubaya, Coyoacan, Cuernavaca, Toluca, Oaxaca, y Tuxtla (Veracruz) con una superficie tan extensa que iba del Océano Atlántico, al Pacífico, y una población

⁵³ Cánovas op., cit., p. 138

⁵⁴ Maguidovich, op., cit., p. 149

⁵⁵ Ib.

subordinada de 23,000 vasallos-esclavos indígenas. En este señorío se otorgó a Hernán Cortés la jurisdicción civil y criminal, rentas y oficios, derechos sobre montes, prados y aguas; la monarquía retuvo únicamente la soberanía de la justicia.

De esta manera se aprecia históricamente el surgimiento del modo de producción feudal medieval en la Nueva España, y cómo se logra imponer sobre el poder incipiente de la monarquía absoluta española. Y es, a partir de este tipo de reconocimientos como se consolida y expande el poder del feudalismo medieval en toda la Nueva España. No obstante, el sistema feudal medieval fue combatido por la monarquía, aplicando medidas de regulación, oponiéndose a dar perpetuidad a las encomiendas, reduciendo a éstas al pago de tributos, designando más tarde funcionarios superiores e inferiores dependientes del mismo rey (virreyes, audiencias, gobernadores, corregidores y alcaldes mayores), e interviniendo por conducto de corregidores en los pueblos indígenas, y de regidores perpetuos en pueblos españoles. Las medidas de control, incluyeron el establecimiento de jueces de residencia. A pesar de las medidas de vigilancia y de gobierno monárquico que se establecieron en la Nueva España, se carecía de la autoridad necesaria fuera de la propia ciudad, al grado de que:

“” Esta Nueva España tiene muchas faltas, la una que como es grande, veinte leguas fuera de México hay poca justicia o ninguna, porque tanto tiene que hacer el virrey y la audiencia real de poner en justicia y en razón esta ciudad y veinte leguas o veinticinco a la redonda de que tienen entera noticia y fuera de esto es confusión porque ni los indios se saben quejar ni a quién,... hay partes donde los indios tienen por reyes a los señores y encomenderos de los pueblos y no conocen a otro rey...”⁵⁶

Por estas razones, el gobierno monárquico de los Habsburgos instrumentó mecanismos de organización y control administrativo para establecer vigilancia sobre esta colonia y demás dominios contra conquistadores, encomenderos, colonos y la Iglesia católica. Estos mecanismos fueron:

- La Casa de Contratación de Sevilla, se crea en 1503 para desarrollar funciones de control, administración comercial y expansión marítima colonial para el reino.
- Consejo Real de Indias se establece en 1511 para controlar las colonias o tierras conquistadas. Este Consejo tuvo un doble carácter judicial y gubernativo, además de encargado de la suprema administración en dominios españoles en América. Y en 1524 el rey Carlos V amplió sus atribuciones entre otras, las siguientes:
 - Atender negocios civiles, militares, eclesiásticos y comercio;
 - Presentar para todos los empleos y nombramiento real;
 - Emitir leyes relativas al gobierno y policía de las colonias, mismas que tenían que ser aprobadas por las tres terceras partes, antes de ser aprobadas en nombre del rey;

⁵⁶ Cánovas, op., cit., p.144

- Examinar conducta, premiar servicios o castigar malversaciones de todo funcionario público de América, desde el Virrey hasta el último oficial, mismos que se hallaban sujetos a la autoridad del Consejo Real de Indias;
 - Supervisar y examinar todas las notas y mensajes públicos o secretos remitidos de América, así como los planes de administración, policía y comercio propuestos para la administración de colonias⁵⁷
- Se designaron Jueces de Residencia para el caso específico de Nueva España;
 - Se establecieron Audiencias o Tribunales encargados de administrar la justicia en 1527, los cuales conocían de causas civiles y criminales. En México [Nueva España]⁵⁸ existieron dos; en la capital y en Guadalajara. Estos órganos se crearon para fiscalizar actos administrativos de los gobernadores, y posteriormente de los virreyes. En ocasiones asumieron la función de gobernar o ejercer el poder político ante la ausencia de estos últimos.⁵⁹
 - En 1530 se instituyó el virreinato; delegación política, militar y administrativa de la monarquía que se prolongó hasta 1821. Entre otras facultades el Virrey podía presidir a tribunales y tenía el derecho a efectuar designaciones para muchos empleos de importancia y ocupar vacantes interinamente hasta que llegara su nuevo titular, cuyo nombramiento pertenecía exclusivamente al rey. Y en general las funciones del virreinato fueron en lo básico: presidir las audiencias, ser el Capitán General, Gobernador de los Distritos y Provincias directamente subordinados, ya que al Virrey estaban sujetos varios gobernadores.⁶⁰
 - Se designaron Gobernadores provinciales, que tenían funciones en la operación de negocios y comprendían vastos territorios encargados a magistrados diversos por el rango, denominación y autoridad más o menos extensa y limitada, nombrados unos por el Rey otros por el Virrey, pero todos sujetos al cumplimiento de sus funciones y a la autoridad del Virrey.
 - Se crearon Corregidurías para sustituir la autoridad de los encomenderos que carecían de título legítimo o cuyos beneficios habían concluido. Esta figura fue creada a principios del siglo XVIII:

[...] el gobierno declaró pertenecerle la tercera parte de las rentas de las encomiendas; poco después se tomó todas las del primer año, y enseguida previno a los virreyes no se proveyesen de nuevo las que quedasen vacantes; finalmente, fueron en 1720 suprimidas todas sin excepción que la acordada perpetuamente a los descendientes de Cortés.⁶¹

Estos mecanismos de gobierno en la Nueva España son manifestación clara de la oposición de la monarquía absolutista al feudalismo medieval, para ir desplazando a

⁵⁷ Luis Mora, José María. México y sus Revoluciones. Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1965, p. 163

⁵⁸ El contenido de los corchetes es de este autor

⁵⁹ Mora. , op., cit., p. 160

⁶⁰ Ib. , p., 156

⁶¹ Ib. p., 174

los grandes señores feudales del poder sobre la masa de indígenas en las grandes poblaciones y reducir su soberanía, aunque permitió facultades de tributación a los encomenderos, que años más tarde les fueron retirados:

- Alcaldías Mayores y Ordinarias. Estas formas de gobierno fueron para poblaciones de escasa población y de mediana importancia y por disposición del rey Carlos V. Sin embargo, estas deberían de ser doce en las ciudades principales y en villas y pueblos, tendrían que ser seis.
- Los Corregidores y Alcaldes mayores eran principalmente jefes gubernativos y jueces superiores de sus distritos. Como funcionarios de gobierno dependían del Virrey, debían efectuar visitas a su jurisdicción, intervenir en el cobro del tributo, construir y conservar obras públicas, proteger a indios, entre otras tareas. Eran agentes del poder central y de la monarquía en los distritos que estaban a su cargo. Podían nombrar delegados suyos, llamados Tenientes o de alcaldes mayores, con autorización del Virrey.
- Gobierno de Indios. Durante todo el periodo de la Colonia, el dominio español ejercido sobre la población indígena tuvo un doble carácter. Por un lado, hubo disposiciones de la monarquía española en el sentido que los indígenas eligiesen a sus propios alcaldes y regidores en forma democrática, según lo determinó en 1532 la Segunda Audiencia Gobernadora de Nueva España. Esta ordenó que los pueblos indígenas eligiesen alcaldes y regidores que administraran justicia a la usanza de las poblaciones de la Metrópoli. En sentido contrario, el poder feudal personificado por Hernán Cortés dispuso que se hiciera en forma autoritaria y antidemocrática, al crear un gobierno indirecto. Cortés fue el primero que designó funcionarios indígenas para gobernar a los naturales, sin que intervinieran éstos en dicha determinación.⁶²

Este es el origen del sistema feudal de cacicazgos porque, en contra del sistema que tenían los indígenas se les impuso otro mediante el cual el cacique normalmente era un indio noble [descendiente de tribus madres o mayor antigüedad o fratrías]⁶³ sujeto al encomendero. Las funciones del cacique eran hereditarias aunque su cargo era confirmado por el Virrey correspondiente; además, el cacique estaba financiado por el pago de tributos y prestación de servicios personales de los indígenas del pueblo, según lo determinaban las autoridades españolas.⁶⁴ En pueblos de indios funcionaron concejos administrados por el cabildo.

Por estas razones, los pueblos indígenas estuvieron gobernados por caciques o tlatoanis⁶⁵ y principales jefes gentilicios o de gentes. Más tarde, por magistrados semejantes a los gobernantes de los pueblos españoles. Los gobernadores y

⁶² Cánovas, op., cit., pp. 147-148

⁶³ El contenido de los corchetes es de este autor

⁶⁴ Cánovas, op., cit., p., 148

⁶⁵ Clavijero, op., cit., p., 155

El nombre de cacique, quiere decir señor o príncipe, fue tomado de la lengua Haitiana, que se hablaba en la isla Española. Los mejicanos llamaban al señor tlatoani y al noble pilli y teuctli

alcaldes ordinarios y regidores fueron gobernados por funcionarios ejecutivos que, además ejercían la acción de jueces de primera instancia. Igualmente, los cabildos indígenas estuvieron integrados por tlatoanis y principales, gobernadores, alcaldes ordinarios y regidores.⁶⁶

Conforme se organizaba la vida de conquistados y conquistadores así como de emigrantes en México, se pasó a la primera forma de representación de autoridad monárquica en las zonas fuera de las ciudades, donde se crearon los pueblos:

[...] de donde no les era permitido salir, [indios]⁶⁷ y cuya economía interior estaba encargada a uno de ellos con el nombre de gobernador. A cada uno de estos pueblos se asignó un territorio más o menos extenso llamado fundo legal, una parte del cual era cultivado en común para acudir con sus frutos a las necesidades públicas, y la otra se distribuía de por vida entre las familias para sus exigencias particulares; la ley no concedía más que el usufructo de las tierras que no podían empeñarse, ni enajenarse ni ser legadas por testamento, sino que a la muerte del poseedor debían reentrar en el fondo común y a disposición del magistrado para un nuevo repartimiento.⁶⁸

Otro de los factores sociales que contribuyeron afianzar la estructura feudal medieval en la Nueva España, fue la Iglesia Católica, que desde la conquista, no sólo se abocó al ejercicio religioso, sino que hizo uso del poder civil, arrogándose facultades que correspondían a corregidores y alcaldes ordinarios. En estas condiciones sociales de sometimiento, explotación y opresión de la población indígena, institucionalizaron la explotación esclavista, misma que prohicieron encomenderos, colonizadores, y la mencionada institución religiosa. Por su parte, el sistema de servidumbre, estuvo a cargo de la monarquía absolutista.

A pesar de que la monarquía absolutista se expandió en forma por demás avanzada en comparación con otras monarquías europeas medievales (del siglo XV), no pudo consolidarse al menos desde el origen de la conquista hasta la independencia de esta colonia. Esta paradoja la tratan Marx y Engels en la forma siguiente:

¿Cómo podemos explicar que precisamente en el país [España]⁶⁹ donde la monarquía absoluta se desarrolló en su forma más acusada, en comparación con los otros Estados feudales, la centralización jamás haya conseguido arraigar? La respuesta no es difícil. Fue en el siglo XVI cuando se formaron las grandes monarquías. Estas se edificaron en todos los sitios sobre la base de la decadencia de las clases feudales en conflicto: la aristocracia y las ciudades. Pero en los otros grandes Estados de Europa la monarquía absoluta se presenta como un centro civilizador, como la iniciadora de la unidad social. Allí era la monarquía absoluta el laboratorio en que se mezclaban y amasaban los varios elementos de la sociedad, hasta permitir a las ciudades trocar la independencia local y la soberanía medieval por el dominio general de las clases medias y la común preponderancia de la sociedad civil. En España, por el contrario, mientras la aristocracia se hundió en la decadencia sin perder sus privilegios más nocivos, las ciudades perdieron su poder medieval sin ganar en importancia moderna. Desde el establecimiento de la monarquía absoluta, las ciudades han vegetado en un estadio de continua decadencia.⁷⁰

⁶⁶ Cánovas, op., cit., p., 147

⁶⁷ El contenido del corchete es de este autor.

⁶⁸ Mora, op., cit., pp. , 176-177

⁶⁹ El contenido de los corchetes es del autor de este documento

⁷⁰ Marx, Carlos y Federico Engels, La Revolución Española, editorial Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f, p. 11

Probablemente, estas son algunas razones que explican las causas que permiten que el poder de los hacendados-terratenientes (encomenderos, colonos y la Iglesia católica en la Nueva España), se acrecentara y afianzara el sistema feudal medieval. También esclarece en sentido contrario, que las políticas liberales de gobierno de la monarquía absolutista española fracasaran y se debilitaran con la independencia de la Nueva España y de otras colonias españolas, como resultado del fortalecimiento del sistema feudal medieval de terratenientes laicos y religiosos católicos.

Finalmente, como resultado de las formas de gobierno y administración que establecieron los españoles en México, durante el periodo de dominio colonial coexistieron dos tipos de estructura de organización y control gubernamental, y que responden a dos sistemas de vida: la feudal medieval, y la pre-moderna o capitalismo incipiente.

El primer tipo de estructura se manifiesta en las formas de organización basada en grandes haciendas de encomenderos, colonos y la iglesia católica. Ésta jugó un importante papel en la consolidación de la conquista sobre una sociedad antigua, y conforme avanzó en la dominación militar y política construyó en paralelo su propio poder político orgánico e ideológico como institución, de tal suerte que a final del siglo XVII, la iglesia católica disponía de una estructura orgánica y territorial paralela a la temporal o civil de la monarquía española. En consecuencia, se crearon constantes choques de estructuras en el ejercicio del gobierno en la Nueva España:

[...] la autoridad eclesiástica causaba a cada paso serios conflictos, algunos de los cuales tuvieron terribles manifestaciones. Los antagonismos manifiesto o latente entre los arzobispos y los virreyes, no tenía sólo por causas el conflicto de las jurisdicciones eclesiástica y temporal o la tendencia y el espíritu absorbente e invasor de facultades de los jefes de la Iglesia y del Estado; dábale también grande incremento la ambición que despertó en muchos prelados la desacertada costumbre que adquirieron los monarcas españoles de nombrar arzobispos como sustitutos de los virreyes.⁷¹

Igualmente, la Iglesia católica mantuvo una estructura orgánico-territorial que competía con la monárquica. La jerarquía eclesiástica de México era equivalente a la iglesia romana, y en el fondo la de España, con muy pocas y no sustanciales variaciones. Todo el territorio estaba dividido en ocho iglesias con otras jurisdiccionalmente subordinadas, y una metropolitana. Estas fueron: México, Puebla, Valladolid, Guadalajara, Durango, Oaxaca, Yucatán, Monterrey y Sonora. El clero se dividía en secular y regular, el primero sujeto a la jurisdicción ordinaria de obispos, y el segundo exento de ella en todo, menos en funciones unidas al ministerio sacerdotal. La jerarquía en el clero secular estaba en el orden siguiente: capitulares o miembros de los cabildos, curas, vicarios y clérigos particulares; en el regular provinciales, priores o guardianes y conventuales. Con excepción del de Sonora, todos los demás obispados tenían cabildos eclesiásticos.⁷²

⁷¹ Riva Palacio, Vicente. México a Través de los Siglos. Tomo II, Editorial Cumbre, S.A. México, 1980, p. 664

⁷² Mora, op., cit., p., 230

El segundo tipo de estructura se manifiesta en el Virreinato, en el cual tenía bajo su mando gobiernos locales, como la propia Ciudad de México, y algunas provincias como Sonora y Sinaloa (unidas) y del nuevo reino de León y Coahuila. También le correspondían las Audiencias, que por su naturaleza política estaban centralizadas bajo el poder de la monarquía española. El imperio hacía depender de las Audiencias de la ciudad de México y Guadalajara la mayor parte de gobiernos locales denominadas Provincias, Alcaldías Mayores y Corregimientos que constituían prácticamente el soporte del poder de la colonia.

Y en gran medida la confrontación de estructuras (civil y eclesiástica) se presentaban por la división entre las audiencias de México y de Guadalajara;

[...] la designación de gobernadores para algunas provincias y no para todas; la diferencia se establecía en el origen de esos nombramientos, pues unos emanaban del Virrey y otros del monarca; la intervención de la audiencia de México en muchos ramos de la administración, en los cuales el Virrey necesitaba contar con la aquiescencia de los oidores para dictar un acuerdo, y espíritu centralizador de la corte de España, presentaban grandes dificultades a la buena administración, complicaban el organismo de aquella máquina, y dificultaba su movimiento esterilizaban los esfuerzos de los gobernantes y del pueblo para caminar por la vía del progreso.⁷³

En lo que respecta al poder que adquirió la Iglesia Católica como institución y protector del sistema feudal medieval, la aristocracia (representado en los grandes hacendados o terratenientes, la alta burocracia y en los altos mandos del ejército) se incrementó creando condiciones de riesgo para la monarquía española, por ello, y resultado de reformas políticas [cameralistas]⁷⁴ en Europa principalmente en Inglaterra, Francia, y Alemania. Las reformas también se expresaron en España en el reinado de Carlos III, que introdujo sistemas de carácter liberal para mejorar la administración de la monarquía. Entre otros, se estableció el sistema de Intendencias en las colonias, por lo que en la Nueva España no fue la excepción a esta innovadora medida político-administrativa.

Anteriormente a las mencionadas reformas, el poder estuvo compartido: el Rey con el Virrey y en muchos casos disputado entre ellos, toda vez que el Virrey no era leal del todo con el mandato del Rey, sino al de otro Estado, la Iglesia Católica (Estado del Vaticano. Estado eclesiástico que fue apoyado por terratenientes y encomenderos, lo que acentuó la debilidad de la monarquía española e impidió consolidar la centralización del Estado colonial en la Nueva España durante los tres siglos de dominio dinástico de los Habsburgos y Borbones,

Fundadas en las diferencias existentes entre autoridades civiles monárquicas que eran la manifestación incipiente del sistema liberal en desarrollo desde el punto de vista político y de gobierno y formas de gobierno feudal, expresadas a través de los gobiernos de alcaldías mayores y corregimientos corrompidos y enfeudados, así como de la Iglesia católica del Estado del Vaticano, se implantaron y promovieron distintas medidas reformistas por parte de los Borbones, que estuvieron influidas por las

⁷³ Riva Palacio, Tomo I. , op., cit., p., 664

⁷⁴ El contenido de los corchetes es del autor de este documento

doctrinas de la Ilustración y la política regalista del Despotismo Ilustrado dieciochesco.

Por estas circunstancias y a fin de retomar el control político en la Nueva España, que se había convertido en paraíso de grandes terratenientes o señores hacendados laicos y eclesiásticos (sobre todo jesuitas que llegaron a tener en el siglo XVIII cerca de 125 haciendas y ranchos en diversas regiones del territorio, en los que empleaba el trabajo de esclavos negros e indios)⁷⁵ Igualmente tenían centralizado el poder político y riqueza en más de ciento cincuenta alcaldías mayores y corregidurías, mediante las cuales hacían jugosos negocios con especulación de productos que comerciaban y la tiranización de los pueblos. Y por otra parte impedían que se impulsara la industria, amen de no entregar tributos e impuestos que captaban y que en gran medida eran para beneficio de señores feudales laicos y eclesiásticos en detrimento de intereses de la monarquía absolutista.

Por este motivo, se dispusieron varias reformas importantes que se emitieron por Carlos III, entre las que cabe destacar la Ley de Ordenanza de Intendentes de 1786, expedida el 4 de diciembre de 1786; que reestructura la organización política y económica de la Nueva España. Estas reformas reducen gran parte del poder al Virreinato, al implantar la Superintendencia a la cual quedan subordinadas las intendencias,⁷⁶ así como los ramos de Hacienda y Economía de Guerra que anteriormente estaban atribuidas al Virreinato.⁷⁷

El mismo Visitador Gálvez enviado por el rey Carlos III a la Nueva España, opinaba que el único remedio para combatir la corrupción generalizada de alcaldes mayores y corregidores era el establecimiento de Intendentes:

“Para Gálvez el objetivo inmediato era eliminar de sus cargos a los alcaldes mayores, evitando sus abusos y sustituirlos por los Intendentes, que a la vez serían unos agentes muy eficaces en la gestión de los intereses de la Corona y bajo la dependencia inmediata del Virrey”... El remedio a estos males, [corrupción alcaldes mayores y corregidores]⁷⁸ según Gálvez, pasaba por modificar la división del territorio de Nueva España creando provincias y suprimiendo las inservibles jurisdicciones existentes, dividiendo el virreinato en 11 Intendencias dependientes directamente del virrey. Los posibles gastos originados con la introducción de la nueva figura se justificaban con el ahorro producido al suprimirse todos los corregimientos y alcaldías mayores y con el indudable aumento de ingresos que, como en la metrópoli, se producían con la mejora de la gestión económica producida por la presencia de los Intendentes.⁷⁹

No obstante, ya desde mediados del siglo XVIII la Corona Española, ante el incremento de cargas de trabajo que observó la Nueva España, decidió profesionalizar a la burocracia virreinal de la ciudad de México durante el periodo de 1740-1750, ya que a lo largo de más de dos siglos cada virrey había tenido que

⁷⁵ Cánovas, op., cit p. 165

⁷⁶ Orduño Rebollo, Enrique. Intendentes e Intendencias, Editorial Tres Américas, Madrid, 1997 p. 55
Intendencias: gobierno centralizado en manos de oficiales nombrados y controlados por los ministros de la Corona Española.

⁷⁷ Cánovas , op., cit., pp. 152-153

⁷⁸ El contenido de los corchetes es de este autor

⁷⁹ Orduño, op., cit., pp., 136-137

contratar ayudantes y oficinistas. Sin embargo, para el año de 1730, los virreyes empezaron a sentir la necesidad de contar con ayudantes experimentados que entendieran algo del trabajo que se hacía en la oficina del imperio. Para resolver el problema con que se enfrentaba cada nuevo virrey, la Corona confirió en 1742, el título real de secretario virreinal a Francisco Fernández Molinillo. Con el nombramiento de este personaje se inició la profesionalización del personal del Virrey. En los siguientes 15 años, los virreyes y secretarios que se sucedieron procuraron el apoyo de las autoridades peninsulares para el nombramiento de un pequeño cuerpo permanente de personal oficina que ayudara en la tarea de recibir, expeditar, ordenar y clasificar la correspondencia.⁸⁰

La Corona respondió en 1756 con la emisión de cédula real que creaba una secretaría virreinal permanente con tres oficinistas asalariados con títulos reales. Para entonces, la Corona ya había aumentado las tareas del virrey añadiendo a éstas, la supervisión general de asuntos fiscales reales. No obstante, los problemas de falta de personal suficiente se fueron agravando hasta que las reformas borbónicas empezaron a dar certidumbre. Con las Intendencias, surge la necesidad de disponer de personas que reunieran ciertas características para hacerse cargo de realizar funciones profesionales de gobierno.⁸¹

En tales circunstancias fue necesario aplicar técnicas selectivas para que los funcionarios reunieran perfiles de amplia experiencia, hecho que tomó en consideración el mencionado Visitador José de Gálvez como parte del estudio de factibilidad que le fue encomendado por el rey Carlos III. Al regreso de Gálvez a España, fue nombrado Secretario de Indias y desde esa posición apoyó y fortaleció a la Secretaría del Virreinato, que tenía a su cargo las tareas de gobierno y personal en las distintas áreas de la Nueva España (sobre todo en acciones relacionadas con la fiscalización y el manejo de recursos monetarios y de guerra) y que finalmente se tradujeron en el establecimiento y extensión de Intendencias en toda la colonia.

También conviene destacar que el nombramiento de los Intendentes se efectuaba con base en el mérito, por ejemplo: La recomendación para la Intendencia de Sonora favoreció a Pedro Corbalán cuyos méritos invocados se basaban en su experiencia en la antigua Intendencia de Sonora y Sinaloa. Para Veracruz pensaron en Pedro Antonio Cosío, con base en su instrucción, capacidad y experiencia. Igualmente, para el caso de la Secretaría de Indias como en el Consejo de las mismas, tomaron en consideración para el nombramiento correspondiente los perfiles que estimaron más idóneos. En lo relativo a su permanencia en el cargo, a pesar de que este tenía cierta temporalidad, la continuidad de la mayoría de intendentes da muestra de la carrera administrativa que tuvo lugar en los hechos, “Manuel de Flon, en Puebla, se desempeñó de 1785 a 1811, año de su fallecimiento”. Este principio de estabilidad de cargo ofreció grandes frutos a la corona, beneficiando la continuidad de los negocios públicos, entre otros. Tal es uno de los ángulos de la profesionalización con base en el mérito y la experiencia que se fue definiendo desde la época de la Colonia.

⁸⁰ Arnold, Linda. Burocracia y burócratas en México 1742-1835. Editorial Grijalvo, México, 1991, p., 48

⁸¹ Ib. Pp. , 48-49

A pesar de los avances alcanzados con las reformas borbónicas, fue inviable establecer el servicio civil de carrera. Fracasaron los múltiples esfuerzos de José de Gálvez por destruir las estructuras semif feudales de los Habsburgos (Virreinos, Audiencias, así como Alcaldías Mayores y Corregimientos) las cuales obstaculizaron el funcionamiento de las intendencias, ya que los titulares de éstas (así se concibieron originalmente) sólo eran responsables ante el Rey, dotados con poder discrecional y sin mayor límite que la confianza del Rey. Fenómeno político irrealizable debido a la interferencia de la aristocracia española, encarnada en los grandes hacendados laicos y eclesiásticos como ya se indicó en párrafos anteriores. Además, los Borbones se habían propuesto alcanzar el objetivo político-administrativo de tener el poder en localidades y subordinar el interés público y político al rey, así como construir un Estado administrativo que centralizara acciones del gobierno monárquico y permitiera suprimir la estructura orgánico-político de la nobleza española presente en órganos de gobierno que crearon los Habsburgos, como fueron las Alcaldías, Corregidurías, Audiencias y el propio Virreinato. Esto tampoco se logró, en consecuencia, imposibilitó disponer de una administración pública centralizada y profesionalizada al servicio del rey.

Todo lo anterior se puede corroborar en virtud de la forma en que estuvo determinada la estructura de la monarquía española Borbónica, ya que no fue posible sustituir al virreinato, ni a las Audiencias. Los conflictos entre el Superintendente con virreinos, y audiencias eran frecuentes, ya que:

La nueva estructura territorial del poder quedaba encabezada por el Virrey que ostentaba los poderes militar, judicial y político, pero en el ámbito hacendario y por consiguiente en la casi totalidad de la administración civil estaba el Superintendente a la cabeza de la pirámide seguida de los Intendentes, Subdelegados, Teniente letrado, Junta Superior de la Real de Hacienda, Junta Municipal, Tribunal de Cuentas, Contaduría general y Tesorería principal de la provincia.⁸²

Y si bien es cierto que las intendencias jugaron un papel transformador para restar el poder al sistema de gobierno feudal-medieval, ya que aquellas eran responsables ante el Rey, dotados de poderes amplios, y cuya tarea estratégica consistió en socavar el poder autónomo de localidades-regiones así como subordinar el poder público y político a la monarquía absoluta, tal como se efectuó en Francia, Inglaterra, entre otras monarquías absolutas. Sin embargo, en España no se logró debido entre otras a razones como así lo trataron Marx y Engels:

La monarquía absoluta en España, que sólo se parece superficialmente a las monarquías absolutas europeas en general, debe ser clasificada más bien al lado de las formas asiáticas de gobierno, España como Turquía, siguió siendo una aglomeración de repúblicas mal administradas con un soberano nominal a su cabeza. El despotismo cambiaba de carácter en las diferentes provincias según la interpretación arbitraria que a las leyes generales daban virreyes y gobernadores; si bien el gobierno era despótico, no impidió que subsistiesen las provincias con sus diferentes leyes y costumbres, con diferentes monedas, con banderas militares de colores diferentes y con sus respectivos sistemas de contribución.⁸³

⁸² Orduño Rebollo, op., cit., p. 151

⁸³ Marx, Carlos y Federico Engels, op. cit, p. 12

Es por tales razones que el sistema de intendencias no fue la solución para modernizar a la administración pública en la Nueva España, y consecuentemente imposibilitó la profesionalización del servicio público, para que éste estuviera al servicio de la monarquía absoluta y no de la aristocracia española y criolla. Por lo que, al ser derrotadas las políticas de modernización de la Corona Española Borbónica en sus dominios, y separarse políticamente más tarde de la Nueva España del centro, el pasado (poder feudal-medieval) se apoderó del presente; evidenciando a exponentes del feudalismo medieval (terratenientes-hacendados laicos y eclesiásticos) los que se opondrían al liberalismo.

En otras palabras, las clases sociales propias del feudalismo medieval se opusieron a que el capitalismo entrara a la Nueva España y evitar aplicar principios liberales contemplados en la Constitución de Cádiz de 1812, cuyos principales objetivos eran entre otros: conservar el dominio de las colonias americanas (que ya habían empezado a sublevarse), desplazar a la Iglesia católica del poder económico y político, prohibir el comercio de esclavos, y otras medidas político-sociales avanzadas. Por ello, las Cortes de Cádiz aprobaron entre otras disposiciones, las siguientes:

[...] reconocieron a los españoles de América con los mismos derechos políticos que a los de la península, proclamaron una amnistía general sin ninguna excepción, dictaron decretos contra la opresión que pesaba sobre los indígenas de América y Asia, cancelaron las mitas y los repartimientos, abolieron el monopolio del mercurio y, al prohibir el comercio de esclavos, se pusieron en este aspecto a la cabeza de Europa.⁸⁴

Y que, por extensión implicaba se expropiaran bienes y abolieran privilegios de la Iglesia católica. Y paradójicamente se reconocieran y acreditaran los derechos liberales a los habitantes de las colonias, lo que suponía suprimir todos las mercedes y canonjías de la aristocracia española de terratenientes-encomenderos, personificados en la alta burocracia del gobierno virreinal, ejército, e Iglesia católica en la Nueva España.

Estas son algunas consecuencias de la invasión napoleónica a España, lo que significó exponer a ser expropiadas las propiedades e intereses de la iglesia católica en la península y sus colonias, por lo que las clases sociales dominantes de la Nueva España apresuraron y promovieron el rompimiento con la monarquía absolutista; a efecto de impedir la aplicación de políticas liberales. Así, surgió México como territorio "independiente" en septiembre de 1821 dominado por las clases sociales retardatarias (terratenientes-hacendados y la nobleza española y criolla) pero, bajo la tutela y orientación de la Iglesia católica, que representaron el Obispo de Puebla, Joaquín Pérez, el inquisidor Matías Monteagudo, entre otros que manipularon a Agustín de Iturbide con el Plan de Iguala y posteriormente consolidara el último Virrey Don Juan de O' Donojú, en los tratados de Córdoba.

⁸⁴ Ib, pp. 41-52

En tal virtud, con la instalación de nuevas formas de gobierno del México independiente, se retomaron las viejas practicas del botín que acertadamente calificaron Lorenzo de Zavala y el Dr. José María Luis Mora ilustres pensadores mexicanos, al señalar la reiteración del aspirantismo y la empleomanía, así como del personal profesionalizado que se formó en el periodo de reformas borbónicas fueron separados del servicio público:

Las dudas del personal en funciones resultaron fundadas antes de la desaparición de la primera república federal, a fines de 1835. Para entonces se hizo manifiesto que los burócratas profesionales de la que alguna vez fuera gran burocracia del imperio habían pasado a ser bajas de la época de la independencia. Muchos perdieron su empleo por la reorganización, otros por la legislación que prohibía el empleo de peninsulares hasta que España reconociera a México, y otros más porque la legislación de principios del decenio de 1830 convirtió a los empleados de los ministerios en confidentes personales del ejecutivo. La pérdida de la carrera, de la recompensa y del prestigio reflejó para los burócratas el profundo cambio en la política conforme el gobierno de los políticos “republicanos” remplazaba al de los consejeros monárquicos.⁸⁵

En el siglo XIX caracterizado por razones coyunturales e inestabilidad política, con rumbo político y económico dominado por clases sociales representantes del oscurantismo medieval y trabado en paradigmas para ir en búsqueda del bienestar público, los gobiernos fueron inconsistentes, que obstaculizaron el avance de la administración pública, salvo en el último tercio de ese siglo. Y gracias a la visión política de integración nacional, centralización del poder político, la administración pública que emprendió el Presidente Porfirio Díaz se lograron importantes avances, haciendo vivo el principio de “más administración y menos política”.

Sin embargo, se puede señalar algunos intentos para profesionalizar el servicio público en algunas dependencias como en la Secretaría de Relaciones Exteriores desde 1821, en el que surgen los primeros ministerios del México independiente que va a formarse con el paso del tiempo, en el que se expresan los primeros signos de preocupación para lograr estabilidad del servicio público, en lo que se consideraba la carrera en el servicio. En 1834 se organizó un Cuerpo Consular, las funciones se actualizaron en 1871 por medio de un reglamento que pretendió hacer consistentes disposiciones internas que dictaba el derecho Internacional. En lo relativo a promociones se estimaba antigüedad pero también las aptitudes y los servicios extraordinarios, esto es, aquellos que significaban un esfuerzo superior al mínimo exigido.⁸⁶

En 1835 se promulgó entre otras disposiciones la Ley sobre Pensión que debían disfrutar los miembros del servicio exterior cuando cesaran en su cargo y una ley relacionada al sueldo asignado al Presidente de la República, secretarios de Despacho, consejeros, senadores y diputados. En 1839 se publica un reglamento de requisitos para empleados públicos, por lo que con esta disposición reglamentaria

La Mita era parte del sistema esclavista que obligaba a los indios a realizar “obras públicas” por sorteo. Y el Repartimiento era el derecho de una persona de raza blanca a dar trabajo en sus tierras a tantos indígenas como pudiera alimentar.

⁸⁵ Arnold Linda. , op., cit., p., 44

⁸⁶ Pardo, María del Carmen.” Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”. Revista El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública en México, N° 103, México, enero/abril 2000, p. 8

todos los empleados nombrados debían exigir el juramento de las leyes a todo empleado. Pero para 1852 se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo, desdibujando así principios incipientes del servicio civil, lo que reflejaba inestabilidad de gobiernos y la administración pública de ese entonces.⁸⁷

Para 1910 surge el Cuerpo Consular que se reestructura para depender jerárquicamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Con esa reforma se dispuso que al ingresar al servicio consular se debía obtener un diploma de Aspirante a la Carrera Consular o pasar examen frente a Jurado integrado por funcionarios de la misma secretaría de Relaciones Exteriores. Las vacantes serían ocupadas por funcionarios de nivel inferior, además de considerar, en caso de empate, primero antigüedad y después conocimientos y el mérito.

También en el porfirismo se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que debían cursar aquellos interesados en trabajar en la Administración Pública. El Secretario de Hacienda, José Ives Limantour, conformó un Catálogo de Puestos, como un primer esfuerzo de clasificación de los empleos públicos. En lo relacionado a la capacitación se hicieron intentos únicamente.⁸⁸

Lamentablemente a principios del siglo XX el sistema de gobierno que propició cierto avance del Estado y administración pública fue deformada debido a factores contrarios al interés nacional con el movimiento armado de 1910. A pesar de ello, es de mencionar el proyecto de servicio civil que presentaron en 1911 a la Cámara de Diputados los CC Diputados Justo Sierra y Tomás Berlanga, mismo que no fue considerado por la Comisión Constitucional de 1917 y cuyos mayores alcances fueron importantes antecedente para el constituyente de ese año para integrarlo al artículo 123º constitucional.

Concluido el movimiento armado, nuevamente el pasado, se hizo presente en las reformas que afectó al Estado, pero ahora se hizo manifiesto al poner las bases jurídicas del populismo y clientelismo, expresado en el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, al modificarse la Constitución Liberal de 1857, en sus artículos 3º, 5º, 27º, 123º, entre otros. Es por ello, que la atención se concentró en buscar estabilidad política, para lo cual se crearon mecanismos que incidieron en el control de trabajadores, que fueron conminados a organizarse en agrupaciones corporativas al servicio del sistema político gobernante, y determinados por el partido oficial.⁸⁹

Como resultado de lo anterior, en 1922 surgen sindicatos afiliados a la Central Obrera de la República Mexicana, (CROM) Las agrupaciones más fuertes de esta central ejercieron presión (maestros, ferrocarrileros, entre otros gremios), relacionadas con salarios, pensiones y derecho a la inamovilidad en el puesto. Tanto es así que Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializó, para disponer de un Reglamento de Inamovilidad y Pensiones, justamente para maestros. De igual

⁸⁷ Haro Bélchez, Guillermo. Servicio público de carrera: tradición y perspectivas. Editorial INAP, México, 2000, pp. 42-43

⁸⁸ Pardo, op., cit., p., 9

⁸⁹ Ib. p., 8

manera promovió el surgimiento de la Confederación Nacional de Administración Pública (GNAP), que pretendió agrupar funcionarios capaces de impulsar la creación del servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales. Y cuya principal meta fue, establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el servicio civil de carrera.⁹⁰

En San Luis Potosí, se dio el primer intento para profesionalizar la administración pública en 1923. Para tales efectos se constituyó la Comisión del Servicio Civil y se abocó a reglamentar la Ley del Servicio Civil. En materia de seguridad social de trabajadores al servicio del Estado, en agosto de 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que se creó con el objetivo integrar el sistema de seguridad social e instituir requisitos de admisión, de escalafón y separación de los trabajadores de la Contraloría de la Federación; a efecto de ofrecer garantías de estabilidad y dar bases para la carrera administrativa, misma que propició la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de exámenes, y normar el ingreso mediante examen.⁹¹

Corresponde al Presidente Pascual Ortiz Rubio expedir en 1931 la Ley Federal del Trabajo. Esta ley señala en el artículo segundo las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, los cuales se normarían con leyes del servicio civil, sin embargo no se expidió. En 1931 se expide la Ley sobre Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios.

Para 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez, conocedor de que la ineficiencia e inestabilidad en la administración pública radica en la salida masiva de trabajadores del Estado con la renovación del gobierno federal, promueve el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, la cual influyó en la administración de Lázaro Cárdenas Del Río. Éste expide en 1938 el Estatuto General de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, instrumento jurídico-político que formó parte de una estrategia para establecer el corporativismo y clientelismo del Estado, a fin de oponerse a la Ley del Servicio Civil. En dicho documento se establecen relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, por lo que, a partir de ese momento se afirma la diferenciación entre trabajadores de base y de confianza, separación laboral que crearía inconvenientes disfuncionales en la administración pública.

Con la corporatización de la estructura social del Estado mexicano, promovido por el Presidente Lázaro Cárdenas Del Río, se crea en el mismo año (1938) la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (FSTSE) que actualmente conserva una parte de esta representación en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) Ésta, a su vez, es uno de los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Igualmente conviene señalar que una buena parte de trabajadores de base estaban sindicalizados lo que permitió el control del gobierno; por otra parte persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados, pueden ser removidos con toda libertad. Y en 1940 se decretó la Ley

⁹⁰ Ib. Pp. 11-12

⁹¹ Haro Bélchez, op., cit., p., 48

de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, que posibilita regular el comportamiento de burócratas.⁹²

En 1942, Lucio Mendieta y Núñez, elaboró un proyecto para la creación del Instituto de Administración Pública, proyecto que materializa en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública, con carácter de Asociación Civil (INAP) cuyos objetivos entre otros, estarían orientados a la profesionalización del servicio público.

En 1957 entra en vigor la Ley de Estímulos y Recompensas a Funcionarios y Empleados de la Federación. Igualmente se crea la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro la que en 1960 se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, (ISSSTE)

Como resultado de las anteriores decisiones, éstas culminaron con la adición al artículo 123° de la Constitución de un apartado B con diversas fracciones que son base orgánica de una nueva condición de la función pública.⁹³ De igual forma en este apartado se incluye derechos constitucionales burocráticos, de la jornada de trabajo, descanso, vacaciones, salarios, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta disposición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960. Más tarde se publicó el 28 de diciembre de 1963 la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) mediante la cual se introducen varios artículos y disposiciones que obligan al Estado a disponer de sistemas escalafonarios en las dependencias, a efecto de otorgar ascensos y autorizar permutas de plazas.⁹⁴ El 26 de junio de 1971 se expidió un acuerdo para promover una mejor capacitación administrativa y profesional de trabajadores al servicio del Estado.

2.2 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL.

Los factores que se pueden considerar antecedentes importantes en la modernización de la administración pública en México, radican en los acuerdos establecidos en la reunión de Presidentes de América realizada en Punta del Este (Uruguay) en 1967, determinando para países del Continente que deberían realizar reformas a los aspectos fiscales, agrarios, y administrativos, y que habría de llamarse Primera Década del Desarrollo dentro del programa mundial de Naciones Unidas.⁹⁵

Por otra parte, de las razones que dieron pauta a la reforma administrativa se debió a una corriente política crítica dentro del sistema de gobierno que se destinó a la necesidad de cambiar el esquema económico estabilizador del país, en razón de ser injusto el sistema y que el crecimiento económico estuvo sustentado en el

⁹² Pardo. , op., cit., p., 16

⁹³ Instituto Federal Electoral. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Secretaría Ejecutiva, México, 2003, pp.162-166

⁹⁴ Martínez, op. cit. p. 193

⁹⁵ Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, Editorial Porrúa, México, 1980. p. 105

financiamiento externo; y en lo interno se debió a detener el alza de los salarios a la fuerza de trabajo. Y que, gracias al sacrificio de los trabajadores y prestamos del exterior mantuvo el crecimiento económico, pero provocó un creciente déficit comercial y obligó a la administración de ese entonces aplicar políticas populistas (como justicia social, abasto popular, reparto agrario, entre otras)

De manera similar, cabe mencionar que desde 1965 se realizaron diversos estudios tendientes a mejorar la administración pública del ejecutivo federal, a cargo de la Comisión de Administración Pública (CAP), y destaca el Informe sobre la administración pública que incluyó un diagnóstico para estudiar la administración pública federal ámbito central y paraestatal, a fin de conocer la naturaleza de los problemas, y de los cuales se incluyen propuestas de titulares de Secretarías y Jefes de Departamento de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y cuyos resolutiveos entre otros se pueden rescatar en el tema que hoy ocupa.

Durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, este anunció el uno de septiembre de 1966, que se iniciaría una reforma a la administración pública a fondo que sin modificar la estructura jurídica-política logre una equilibrada distribución de facultades entre las dependencias del poder público y precise sus atribuciones; después de reconocer la obsoleta organización estatal con sistemas viejos y gastados que supere anticuadas practicas y procedimientos pretendiendo con ello hacer de la administración pública del gobierno del ejecutivo federal, un instrumento de gobierno moderno, ágil y eficaz.⁹⁶

Uno de los importantes resultados que se obtuvieron de la Comisión de Administración Pública (CAP) consistió en haber presentado el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez como presidente de la república, continuador del propósito reformador no tanto de aspectos estructurales como sí de actitudes; por ello, expide dos acuerdos el 28 de enero y 11 de marzo de 1971 que dan el marco de referencia al programa de reforma administrativa del Ejecutivo federal asignándole importantes tareas encomendadas al Estado. Igualmente de las acciones operativas que resultan del programa de referencia, la Secretaría de la Presidencia crea la Dirección General de Estudios Administrativos que inició sus operaciones el 19 de febrero de 1971, y sustituye a la Comisión de Administración Pública (CAP) y

“[...] procedió a elaborar un marco global de referencia con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta la fecha, vinculándose al propio tiempo con el resto de las dependencias, con el propósito de propiciar una adecuada infraestructura de participación y comunicación. Como resultado de estos diagnósticos, se coincidió en la necesidad de contar con un órgano normativo central encargado de la administración de personal público que diera unidad y congruencia a las acciones del Ejecutivo federal en la materia.”⁹⁷

⁹⁶ Pardo, op., cit., pp. 19-20

⁹⁷ Haro Bélchez, op. , cit. , p.54

Del Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal en referencia se integraron once grandes acciones de tipo macro administrativo de los cuales el VII es referente a la Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público, mismo que se diseñó con un enfoque sistémico. Con lo anterior, se intentó resolver en forma integral el caduco y ancestral sistema de la administración de personal del gobierno federal, para cuya corrección se crearon siete subsistemas denominados: planeación, empleo, capacitación y desarrollo, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.⁹⁸

En cumplimiento a los objetivos de promover el cambio de actitudes y mejoramiento de aptitudes del personal público federal, se autoriza la semana laboral a cinco días en el año de 1972, resultado de otro acuerdo presidencial. Y en ese mismo año se crea la Comisión de Recursos Humanos como órgano asesor en la aplicación de normas y políticas de administración de personal del gobierno federal, integrado por representantes de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Presidencia de la República y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y cuyo objetivo era mejorar la eficiencia en las dependencias y entidades públicas.⁹⁹

En 1975 se establece el derecho al aguinaldo anual para los trabajadores al servicio del Estado al adicionarse el artículo 42 bis a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) De igual manera, se determina el establecimiento de sobresueldos de acuerdo con zonas geográficas, en forma consensuada con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), en tal virtud se adiciona dicha disposición en el último párrafo del artículo 35° de la Ley de referencia (LFTSE)

En este mismo periodo (1975) se crean los Comités Técnicos Consultivos, Unidades de Recursos Humanos y Unidades de Capacitación, Grupo de Oficiales Mayores. Además se incorpora a la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal con el objetivo de sentar bases para la racionalización y aprovechamiento de la fuerza de trabajo de la administración pública federal como establecer el Catálogo de Empleos de la Federación, entre otros. Sin embargo, dicho instrumento administrativo fue objeto de críticas al mostrar algunas inconsistencias técnicas tales, como: confundir Unidad de Trabajo (puesto) con la persona física (plaza) Asimismo, deja indefinidos los requisitos del puesto y diferencias respecto a las plazas, no aclara las diferencias entre el grupo profesional dedicado a tareas sustantivas y el de responsabilidades administrativas.¹⁰⁰

En el periodo de José López Portillo como Presidente de la República, se estableció el Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal (1976-1982), a cargo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la

⁹⁸ Ib. p. 55

⁹⁹ Pardo, op., cit., p. 20

¹⁰⁰ Ib.

República. Dicha coordinación se constituyó con funciones ampliadas a efecto de reemplazar a la Dirección General de Estudios Administrativos, y definió como uno de los objetivos estratégicos establecer un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal.¹⁰¹

En 1976 se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal:

“Como muestra evidente de la importancia que concedió a la necesidad de reformar la administración pública se expidió un acuerdo presidencial el 13 de marzo de 1976, en el que se ordena establecer una coordinación mejor entre las dependencias y el ISSSTE para el desarrollo de programas en esa materia. De esta manera implícita se difiere el proyecto de un servicio civil de carrera para aquellos funcionarios no incluidas en la legislación laboral vigente. Lo que da como resultado que la preocupación en esta materia se centre en el establecimiento de escalafones a los que se les identificó como funcionales e intercomunicados, así como en la puesta marcha de instrumentos básicos para su cabal operación los catálogos de puestos y los tabuladores del gobierno federal. Por lo que en su primer informe de gobierno [José López Portillo]¹⁰² dijo: ‘Para aproximarnos a un justo servicio civil de carrera se está avanzando en el establecimiento de un sistema intercomunicado de escalafones’¹⁰³”

Asimismo, y en cumplimiento de objetivos estratégicos del sistema de administración de y desarrollo de personal, en 1977 los responsables de recursos humanos de las dependencias del gobierno federal del ámbito central, con base en estudios y recomendaciones anteriores, formularon un diagnóstico, 33 recomendaciones básicas y un programa general, que precisó a su vez de subprogramas y subsistemas que integraron el sistema general, tal como se indica a continuación:

Subprograma Básico del Sistema Escalafonario que integra a su vez, Subsistema de Empleo y Subsistema de Remuneraciones; Subprograma Básico de Capacitación, que integra a su vez; Subsistema de Capacitación y Desarrollo, así como el Subsistema de Motivación; Subprograma Básico de Relaciones Jurídico-Laborales, que integra a su vez; el Subsistema de Relaciones Jurídico- Laborales y Subsistema de Prestaciones y Servicios; Subprograma Básico de Planeación y Organización, que integra a su vez, el Subsistema de Planificación y Organización; Subsistema de Información, y el Subsistema de Evaluación¹⁰⁴

En esta etapa se elaboraron estudios diagnósticos que se acreditaron al titular del ejecutivo federal, el Programa General e institucionales a efecto de mejorar la burocracia del gobierno federal. Más tarde se expidieron dos acuerdos presidenciales: de 28 de enero de 1977 y 14 de febrero de 1978 en los que instituyeron para efectuar movimientos de personal y reubicaciones, todo ello con el objetivo de aprovechar óptimamente aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos. Igualmente se propuso garantizar que las plazas vacantes fueran ocupadas por servidores públicos con mejor aptitud, así como impulsar

¹⁰¹ Haro Bélchez, op., cit., p., 56

¹⁰² El contenido de los corchetes es de este autor

¹⁰³ Pardo, op., cit., pp. 23-24

¹⁰⁴ Haro Bélchez, op., cit., p. 57

mecanismos eficientes de reclutamiento, selección e inducción de personal, fundamentando técnicamente la política salarial del Estado, basado en remuneraciones uniformes en casos de funciones y responsabilidades iguales. No obstante lo anterior, se soslayó la preocupación mayor del trabajador al servicio del Estado:

[...] La implantación de un servicio civil de carrera, dotado de un adecuado del sistema de carrera administrativa, basado el ingreso por oposición, que rechazara por completo el actual spoil system o sistema de despojo que atiende más a la capacidad personal, al vaivén político del momento o a la militancia partidista.¹⁰⁵

En 1982, con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se retomaron las acciones orientadas a la construcción del servicio civil de carrera con la creación de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, la cual dependía de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) Y el mismo Presidente Miguel de la Madrid, afirmó que se debía dar prioridad a la implantación del servicio civil, el cual debía estar sustentado en equidad, eficiencia, estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.¹⁰⁶

Consecuentemente en el gobierno de Miguel de la Madrid estableció medidas correctivas para poner bases administrativas a efecto de acercarse a los objetivos de implantar el servicio civil de carrera. En tal, virtud se diseñó el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal para resolver problemas como el hecho de su escasa vinculación con el presupuesto al asignar con una clave determinada ingresos con distintas categorías, hacía que resultara demasiado flexible en hacer corresponder categorías con puestos, y más aún con requisitos para ocuparlos. Además, el único criterio de ascenso era la antigüedad, no se establecían plazos ni procedimientos para llegar al puesto inmediato superior, ya que se dejaba a la discrecionalidad del inmediato superior.¹⁰⁷

Otra de las características del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal de 1982, es que contenía 1,600 cédulas de descripción de puestos agrupadas en 110 ramas que constituían factores que las identificaban. El sistema escalafonario, definió todos los puestos hasta el nivel de director general, sin incluir los requisitos necesarios para ocuparlos, el cual proponía un sistema de interconexión de grupos, ramas, y puestos para permitir el movimiento horizontal y vertical de servidor público. Sin embargo se careció de los sistemas y procedimientos presupuestales, programáticos, entre otros mecanismos para poder acceder a un sistema escalafonario [funcional e intercomunicado]¹⁰⁸ que era, como lo señala Haro Bélchez:

[...] además un instrumento demasiado complejo y técnico".¹⁰⁹

¹⁰⁵ Ib. p. 59

¹⁰⁶ Ib. p. 59

¹⁰⁷ Pardo op., cit., p. 22

¹⁰⁸ El contenido de los corchetes es de este autor

¹⁰⁹ Haro Bélchez, op., cit., 60

Más adelante, con la intención de modernizar la administración pública en la secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), se creó la Dirección General del Servicio Civil de Carrera encargada de normar y coordinar la implantación del servicio civil de carrera. En 1983, por acuerdo presidencial se estatuyó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, destinada a coordinar y asesorar al ejecutivo federal la implantación del servicio civil de carrera.¹¹⁰

En 1984 se dispuso del proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, propuesta de remuneraciones, forma para seleccionar aspirantes a plazas, entre otros aspectos, por lo que se consideró conveniente otorgar puestos a personal capacitado, con base en los requerimientos exigidos para cada cargo.

De modo similar, conviene señalar que a pesar de contar con el marco jurídico o de ejercicio mucho más afinado que en esfuerzos anteriores para implantar el servicio civil de carrera, paradójicamente es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), la que se opone, no obstante que ésta tuvo participación formal en el proyecto de implantación. El proyecto se frustró porque se puso en riesgo la política de privilegio, mediante la cual la FSTSE se ha impulsado desde su creación hasta la fecha. A este respecto Juan Pablo Guerrero dice que:

“[...] hubo dos razones para decidir darle participación formal a la FSTSE, la primera, es que incorporarlos implicaba hacer modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que pondría en evidencia el cambio de prioridades que el Estado y el gobierno estaban asumiendo como respuesta, si se quiere al evidente desgaste que presentaba el modelo anterior. Y la segunda, es que un cambio de esta naturaleza -por más paradójico que resulte- no se podría hacer sin, por lo menos, el concurso de los trabajadores de base.”¹¹¹

Consecuentemente faltaron condiciones para modificar la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), ya que no era posible desconocer la crisis económica por la que atravesaba el país, lo que imposibilitó continuar con las políticas de modernización de la administración pública. Por ejemplo, antes de la crisis mencionada, los incrementos al tabulador eran generales y beneficiaban a todos los niveles, por lo que se mantenía una amplia gama de remuneraciones que favorecían la movilidad dentro de la escala a lo largo de años de trabajo.

En 1985 se aplicaron recortes de estructura a secretarías de Estado como resultado de la crisis petrolera, lo que obligó a desaparecer las coordinaciones generales. Por ello, se suprimió la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, cuyas funciones fueron reubicadas en la Dirección General de Servicio Civil. Con ello se minimizaron sus atribuciones, así como su importancia e impacto político hacia el interior de la estructura de la administración pública federal.

En 1987 se tuvieron que operar mecanismos económicos para atenuar la crisis económica, como fueron los pactos económicos que promovió el gobierno federal

¹¹⁰ Haro Bélchez, op. , cit. , pp. 59-61

¹¹¹ Id. Pardo. , p. 23

(con sindicatos, empresarios y el propio gobierno federal), lo que permitió controlar el incremento a los salarios y la propia inflación. Sin embargo, estas medidas de control económico propiciaron que el gobierno compactara la escala salarial de los servidores públicos del tabulador general; con ello se aumentaron los niveles inferiores para acercarlos a los superiores. Igualmente, se aplicó el programa de “Retiro Voluntario” en las áreas adjetivas, a efecto de congelar plazas y hacerse de recursos para emplearlos en áreas sustantivas y estratégicas de la administración pública federal.¹¹²

Durante el mismo gobierno de José López Portillo, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objetivo de establecer un mecanismo de control de moral pública de los funcionarios, sistema que permitiera acceso y permanencia de funcionarios profesionales. No obstante, los resultados no fueron los esperados y el comportamiento profesional se alejó de la función pública.

En el periodo que corresponde al Presidente Carlos Salinas De Gortari (1989-1994) no tuvo grandes perspectivas el servicio profesional de carrera. Lo anterior se desprende del contenido en el Plan Nacional de Desarrollo al señalar que:

“El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones”.¹¹³

En 1992, se emite decreto presidencial que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante el cual se asignan atribuciones a la Secretaría de Hacienda en materia de administración de personal que tenía la recién suprimida Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) En paralelo, se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), añadiendo a la Ley Federal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) una fracción que lo regula. De nueva cuenta se reformó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que ante la ausencia de una ley que regulara el sistema de manera integral, provocó que aparecieran sistemas de profesionalización en distintos organismos, experiencias desiguales pero que introducen elementos para contar con cuerpos especializados y profesionales.¹¹⁴

Con motivo de la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), este organismo presionó al país para que se avanzara en el proyecto del Servicio Civil de Carrera en el gobierno de Carlos Salinas. El mencionado proyecto se integró a otro más amplio, el de reforma del Estado. En tales circunstancias la parte sindical por conducto de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) propuso revisar las condiciones laborales de los trabajadores de base destinados a suprimir la rigidez de los tabuladores. Esto dio como resultado un acuerdo con el gobierno que incluía el compromiso de instalar un marco diferenciado por cada dependencia (del ámbito

¹¹² Ib. , p. 24

¹¹³ Ib.

¹¹⁴ Haro Bélchez, op., cit., p. 64

central del gobierno federal), pero no se definieron compromisos traducidos en metas, estrategias, ni programas para su ejecución. Por otro lado el gobierno se comprometió, a reorganizar salarios, integrando áreas en zonas de más baja remuneración para incrementar percepciones, sin que esto llevara a violentar pactos que exigían tanto el congelamiento de salarios como alzas moderadas. No obstante, el gobierno concluyó sin haber dado cumplimiento al ofrecimiento firmado con los trabajadores.¹¹⁵

En este mismo periodo se elaboraron y emitieron los “Lineamientos Generales para la Capacitación en el Sector Público”, con lo que se pretendió dar un nuevo enfoque a la capacitación destinada a la detección de necesidades institucionales. Esta capacitación se crea fundamentalmente al puesto y para el puesto, enfocada a la preparación de trabajadores para el adecuado desempeño de funciones en el puesto ocupado y otra a proporcionar conocimientos necesarios para la movilidad en diferentes grupos, ramas y puestos en la estructura ocupacional. Posteriormente, se emitieron “Líneas Específicas de Acción” cuyo objetivo fue garantizar ejecución de programas institucionales de capacitación homogénea y congruente a requerimientos de gestión pública para impactar directamente en la productividad.¹¹⁶

En el periodo que corresponde al gobierno del Presidente Ernesto Zedillo se crea el programa denominado Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual parte del diagnóstico de que existe un divorcio entre plaza y salario, lo que propicia condiciones inadecuadas para elevar el rendimiento. De igual manera, el diagnóstico del PROMAP señala que el servicio civil prácticamente no existe en la administración central; que se han incrementado plazas en áreas adjetivas (como se demuestra en la Secretaría de la Reforma Agraria, y en otras se ha reestructurado (ver gráfica # ocho) El resultado es que si bien hubo un leve decremento en el sector central, en el paraestatal se registró un somero incremento de 1.5 % anual. Y adicionalmente existen altos índices de rotación que se traduce en aumento de costos de aprendizaje. Las diferencias no se logran corregir con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que no se aplica o se aplica de forma selectiva, que pierde su sentido.

De igual forma en el PROMAP, se planteó un subprograma titulado “Dignificación Profesionalización y Ética del Servidor Público” cuyos objetivos principales fueron:

“[...] Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal. Y se dé continuidad al funcionamiento administrativo... Así como impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.”¹¹⁷

¹¹⁵ Pardo, op., cit., p. 23

¹¹⁶ Vázquez Nava, María Elena, Luis Vázquez Cano, Francisco Gil Díaz, y otros. La Administración pública contemporánea en México, Editorial FCE. México, 1993, pp. 248-249

¹¹⁷ Pardo, op. cit. p. 26

En dicho programa de modernización se insistió en considerar el servicio civil de carrera, ahora como servicio profesional de carrera, con el propósito de dar calidad al personal aplicando mecanismos de control al ingreso a la administración pública, buscando consistencia entre la responsabilidad del puesto y las capacidades de la persona contratada. Se pretendieron implantar sistemas de evaluación del desempeño del servidor público con la idea de vincular los sistemas de remuneración y constituir mejores condiciones de retiro. A pesar de lo anterior, no fue posible que el sistema profesional de carrera se implantara a finales de 1997.

En el mismo PROMAP, se planteó una estrecha coordinación entre las secretarías de la Contraloría, (incluyó la función de Desarrollo Administrativo) Hacienda y Crédito Público en el gobierno de Ernesto Zedillo, considerando la opinión de intelectuales, académicos, así como de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para promover el servicio profesional de carrera y desarrollo integral de todo el personal federal. En dicho programa establece que el país debe el mencionado servicio profesional de carrera garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de servidores públicos, en la transformación de la administración pública con una organización y cultura de servicio que favorezca la honestidad, eficiencia y probidad.¹¹⁸

Entre 1996 y 1997 la Unidad de Servicio Civil (USC) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaboró un modelo completo para implantar el servicio civil de carrera. También diseñó el Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH), que representó el conjunto de acciones integrados en un sistema único para automatizar funciones respecto a temas como el control presupuestal, administración de recursos humanos y el pago de nómina.¹¹⁹

No es ocioso señalar que la existencia del partido de Estado el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue un factor que imposibilitó la profesionalización del servicio público, en virtud de que daba preferencia a la “lealtad” política, que a la profesionalización del servidor público; y los cuadros en los que se sustentaba la administración pública procedían o llegaban por conducto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Al respecto algunos prestigiados investigadores mencionados por María del Carmen Pardo señalan que:

“Resulta, entonces, consistente que no se tuviera una clara preocupación por contar con cuadros profesionales en el sentido estricto del término. El partido oficial (PRI) aparecía como fuente más adecuada para proveer de los cuadros que la administración pública necesitaba, garantizando con ello, sino capacidad y eficiencia en el cumplimiento de las distintas responsabilidades, al menos lealtad. La movilidad se daba entre los mismos de la ‘gran familia revolucionaria’”.¹²⁰

¹¹⁸ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Ruemer. Por un Gobierno con Resultados. Editorial FCE.. México, 1999, p. 161

¹¹⁹ Haro Bélchez, op., cit., p.71

¹²⁰ Pardo, Op., cit., p. 27

De ahí que los esfuerzos se orientaran a la defensa de los derechos laborales e intercambios con las cúpulas sindicales de apoyos por privilegios, como ya lo indicamos en párrafos arriba. Es pertinente mencionar ciertos obstáculos que se tuvieron que salvar para implantar el sistema del servicio civil de carrera; y que están relacionados con inconvenientes administrativos convertidos en políticos. Dejar a dos secretarías de Estado la implementación del proyecto del servicio civil de carrera, por parte del gobierno del Presidente Zedillo, no fue lo más conveniente, toda vez que a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) se le responsabilizó de la modernización de la administración pública en lo general, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la instrumentación del sistema profesional de carrera, a través de la Unidad del Servicio Civil (USC) que dependía de la Subsecretaría de Egresos. A ésta le correspondía cumplir con las metas comprometidas en el PROMAP, al menos con la responsabilidad de instituir un esquema de servicio profesional de carrera. Los diferendos de las dependencias encargadas de implantar el proyecto del sistema profesional de carrera se agudizaron, por lo que el desenlace a este conflicto tuvo que ser atendido por el poder legislativo, para ser resuelto:

Frente a ese panorama, los promotores del modelo, [servicio civil de carrera]¹²¹, iniciaron algunos cambios por la vía administrativa, al igual que se habían hecho en el pasado, cuando otras experiencias en el mismo sentido también encontraron obstáculos infranqueables, son cambios importantes que quizá allanen el camino para el futuro.¹²²

Finalmente, podemos decir que:

Por medio de normas se trabajó durante el periodo comprendido entre 1997 y 1999, operando, por ejemplo, desde 1998 el seguro de separación que en estas fechas operó a 33,000 funcionarios. Los responsables de la propuesta insisten en la necesidad de contar con una ley dado que los funcionarios que no quedan protegidos por la legislación laboral, no tienen derechos y éstos deben quedar consignados en un instrumento que exija obligatoriedad en su cumplimiento.¹²³

¹²¹ El contenido de los corchetes es de este autor

¹²² Pardo, op, cit., p. 33

¹²³ Ib. , 39

CAPÍTULO III

LA LEY Y REGLAMENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La aprobación de esta disposición normativa, tiene gran significado histórico no sólo para la administración pública del Estado mexicano, sino para la sociedad en su conjunto, porque fija bases para instituir un sistema administrativo eficiente, honesto y democrático en el gobierno federal (ámbito central), que habrá de expresarse en un proceso constante contra la corrupción en el sistema de vida de los mexicanos. Su importancia radica en que por primera vez se implanta un sistema jurídico administrativo, para iniciar el destierro de vicios arraigados desde el colonialismo español, al anteponer el privilegio y soslayar capacidad y honestidad en la construcción de cargos públicos. Al respecto comenta el Dr. Roberto Moreno:

[...] constituye, sin exagerar, todo un acontecimiento en el espacio temporal que comprende el México independiente, es pues un parteaguas en lo que se refiere a promover las bases para impulsar una genuina profesionalización en el ámbito de la Administración Pública Federal y terminar, hasta donde sea posible, con el tradicional sistema de botín, también denominado sistema de patronazgo o spoils system, donde el compadrazgo, el amiguismo y el nepotismo han constituido el conjunto de mecanismos y procedimientos privilegiados de reclutamiento de cuadros de mandos medios y superiores en los tres órdenes de gobierno y administración del Estado federal mexicano.¹²⁴

Este acontecimiento del gobierno de México es parte del proceso que se manifestó en diversas etapas de la vida institucional para establecer el servicio civil para modernizar la administración pública. Sin embargo, no fue posible implantar este sistema por la ausencia de voluntad política, contradicciones manifiestas entre dos corrientes hacia el interior de la burocracia federal en el período del presidente Zedillo, tal como lo reseñamos en el capítulo anterior, además de que dicho suceso se da sobre la base de haber sido alterado el esquema de poder en el país, en virtud del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) el cual conquista el poder Ejecutivo y parte del Legislativo en el año 2000 y desplaza al partido de Estado.

Si conviene indicar que antes del año 2003 en los hechos se evadió el compromiso de establecer la Ley del Servicio Profesional de Carrera y se mantuvo la práctica del reparto de puestos como parte del sistema para mantener el poder e impulsar políticas clientelares, así como alentar el corporativismo.

Igualmente, es procedente subrayar los cambios políticos que impulsaron la transformación de las características populistas y corporativas del Estado mexicano, (después del movimiento armado de 1910) Ver supra. Pág. 32 hacia un Estado liberal moderno más acorde con las necesidades de la globalización, apenas tuvo inicio con el triunfo del Vicente Fox en el año 2000. Por ello, la aprobación de Ley del Servicio Profesional de Carrera en mérito, (10 de abril de 2003) estuvo precedida de

¹²⁴ Moreno Espinosa, Roberto. "Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México" Revista Servicio Profesional de Carrera, Vol. I número 2 México, segundo semestre de 2004 p. 25

no pocos inconvenientes, tanto el paradigma, y programa como instrumentos de edificación democrática en la administración pública del gobierno federal. Como muestra de lo anterior, basta mencionar las paradojas que surgieron entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por desacuerdos en relación con el servicio civil de carrera en el periodo de 1994-2000, provocados por tener cada uno de ellos, concepciones y programas distintos sobre este proyecto.

Los conflictos que se manifestaron hacia el interior del Poder Ejecutivo se trasladaron al Poder Legislativo; y este último en ejercicio pleno de su soberanía, exhibió varias iniciativas de ley en la Cámara del Senado. No obstante, dos de ellas fueron las que centraron atención en las presentadas por los Senadores Cesar Jáuregui Robles y Carlos Rojas Gutiérrez respectivamente. Como resultado de ellas surgió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal el 27 de marzo del año 2002, mismo que se creó para implantar el servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada.

A pesar de los inconvenientes señalados, fue aprobada la ley en dos periodos distintos, el 24 de octubre de 2002 por la Cámara de Senadores, con 93 votos a favor, cero en contra, y el 25 de marzo de 2003 por la Cámara de Diputados con 374 votos a favor, cero en contra y seis abstenciones. Como el dictamen de ley sufrió modificaciones, fue devuelta a la Cámara de Senadores, ya que la de Diputados efectuó tres modificaciones a la minuta del Senado –relativas a la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en aspectos presupuestarios de aprobación a estructuras orgánicas; periodo de transición para que los servidores públicos sean considerados como de carrera, y promoción de políticas de gobierno tecnificado; a cargo de la Secretaría de la Función Pública. Dichas modificaciones que fueron aprobadas por el Senado de la República el 3 de abril de 2003- con 96 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. En consecuencia, el 9 de abril de 2003 el Presidente Vicente Fox firmó el decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) para ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

Al aprobarse la ley, y su reglamento, que se publicó el 2 de abril de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, se contrajo el compromiso de implantar el servicio profesional de carrera. A partir de la publicación de esta disposición ninguna persona podrá ocupar una plaza–puesto desde el nivel de Director General hasta el de Enlace, salvo casos especificados en la propia ley en su artículo 5° y en el reglamento respectivo. Y que todo ingreso deberá darse mediante concurso previa convocatoria, la cual deberá ser pública y abierta. Las unidades de Recursos Humanos de las dependencias serán las encargadas de instrumentar el procedimiento respectivo.

Por tanto ¿ qué se pretende con la implantación de la Ley del servicio profesional de carrera?

[...] será una medida para dotar a los servidores públicos de certidumbre laboral y posibilidades de desarrollo profesional, lo que alentará la profesionalización de la burocracia, su continuidad a través de la formación y especialización de cuadros y la disminución de la corrupción. De igual manera, la Ley del Servicio Profesional de Carrera es un instrumento para despolitizar la burocracia, con lo que se busca que la administración dependa más de reglas y de ordenamientos jurídicos y el reclutamiento considere el perfil profesional, atendiendo la capacidad de los servidores públicos evitando así criterios discrecionales.¹²⁵

3.1 ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

Estructura Orgánica del Sistema.

La estructura orgánica del sistema tiene su fundamento jurídico en el artículo 67° de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y está integrada por los siguientes órganos:

- a.- Secretaría;
- b.- Consejo y;
- c.- Comités, (órganos colegiados responsables de instrumentar el sistema) de la Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de la Función Pública.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal es responsable de dirigir el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias del ámbito central y normar sectorialmente a entidades del gobierno federal, conforme a lo dispuesto en el artículo uno párrafo segundo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Consejo¹²⁶

El Consejo es un órgano colegiado de apoyo a la Secretaría, que tiene por objetivo dar recomendaciones en general, emitir opiniones relacionadas con lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema.

Comités:¹²⁷

Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría; para estos efectos y con fundamento en el artículo 69 de la Ley del Servicio

¹²⁵ Bruce J. Perl, Juan de Dios Pineda. Una revisión inicial a la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México. Oportunidades y desafíos en la medición de resultados México.// [www.Org.ve/fultext/0047314.pd#search=servicio% 20 de carrera %20 inglaterra.](http://www.Org.ve/fultext/0047314.pd#search=servicio%20de%20carrera%20inglaterra)

¹²⁶ Véase Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Diario Oficial de la Federación. México. 2003, p 54

¹²⁷ Ib. , p., 55

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría de la Función Pública para el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema para su implantación gradual, flexible descentralizada, integral y eficiente;
- II Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema;
- III Administrar los bienes y recursos del Sistema;
- IV Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema;
- V Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal.
- VI Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario dictar medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;
- VII Aprobar la constitución o desaparición de los Comités;
- VIII Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en su Reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación;
- IX Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- X Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema;
- XI Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de curso de especialización en los casos que señale el Reglamento;
- XII Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios profesionales;
- XIII Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias;
- XIV Aplicar la presente Ley para los efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema.
- XV Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos con carácter general que pronuncie;
- XVI Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación;
- XVII Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y;
- XVIII Las demás que establezcan en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables.

Consejo Consultivo:¹²⁸

¹²⁸ Ib. , p., 55

Es un órgano de apoyo para el Sistema y está integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, con responsables de cada Subsistema, por presidentes de comités técnicos de cada dependencia, representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social; contará además con exponente de sectores de social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes. Sus atribuciones conforme al artículo 70 de la Ley respectiva, son:

- I Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la Administración Pública;
- II Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;
- III Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador;
- IV Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntualización;
- V Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización;
- VI Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección. ¹²⁹

En cada dependencia se instalará un Comité órgano técnico especializado encargado de implantación, operación y evaluación del Sistema. Se integra con un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá (artículos 72° y 74° son las atribuciones conforme a la Ley en mérito) son las siguientes:

- I Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen;
- II Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación;
- III Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;
- IV Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley;
- V Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;
- VI Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;

¹²⁹ Ib. , Pp. , 55-56

- VII Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- VIII Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;
- IX Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de este ordenamiento y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
- X Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.

La estructura funcional del servicio profesional de carrera en mérito, contemplada en la norma de referencia considera el mecanismo a través del cual opera y desarrolla siete Subsistemas, a saber: Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación, Control y Evaluación.

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

Es el eje sobre el que se mueve todo el sistema, en virtud de que contempla en el funcionamiento cuatro procesos que son determinantes:

El primero de ellos está orientado a obtener información la Secretaría de la Función Pública de las dependencias del ámbito central y desconcentrado de la administración pública federal con programas y estructuras programáticas. Para tal efecto, esta institución emite lineamientos para las dependencias las cuales, conforme a ellas definen estructuras en términos de cantidad y perfil de puestos, que de lugar a que la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización determine las necesidades de personal de cada una de ellas.

En el segundo proceso, de acuerdo al Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal, se registran perfiles y evalúan puestos de estructuras ocupacionales.

En el tercero, se considera proyecto de compensaciones, el cual se coordinará con las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, para establecer estructuras salariales en forma proporcional y equitativa.

Y el cuarto proceso se orienta a obtener información de capacidades, y la historia laboral de los servidores públicos, al crear el denominado Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP), el cual posibilitará apoyar operación y funcionamiento del sistema, (artículos 14° al 20° de la Ley en referencia LSPCAPF)

Subsistema de Ingreso

Resume el principio del sistema de mérito que es parte y esencia de los sistemas tradicionales en la administración pública y de carrera, porque el subsistema establece el procedimiento para ocupar las plazas vacantes (al menos de puestos

que están considerados de carrera en el grupo administrativo) y las de nueva creación deberán someterse a concursos públicos y deberán sujetarse para su ocupación al procedimiento de reclutamiento y selección (tal como están considerados de los artículos 21° al 34° de la mencionada Ley)

El Subsistema de Desarrollo Profesional

Está constituido por tres aspectos fundamentales:

El primero de ellos está abocado a planear carreras individuales de servidores públicos lo que abre expectativas para desarrollar al trabajador mediante movimientos verticales o de especialidad; y movimientos horizontales o laterales en el sistema ocupacional, para cuyos efectos, deberán observar el procedimiento de reclutamiento y selección respectivo. En lo que a movimientos laterales atañe, estos están en función a la puntuación que fije la Secretaría de la Función Pública y que obtengan los servidores públicos. Igual tratamiento se da a movimientos de trabajadores, en virtud de que éstos operan sobre la base del Catálogo de Puestos; ya que los movimientos se promueven cuando tienen el mismo grupo, grado y perfil, y significan cambios de dependencia o de ciudad y son autorizados por los superiores jerárquicos y/o Unidad de Servicios Profesionales y Recursos Humanos.

El segundo corresponde al intercambio de personal con otras instituciones y órdenes de gobierno, que se establece, a partir de convenios suscritos con vigencia de un año con el propósito de fortalecer el desarrollo de trabajadores públicos.

El tercero contempla la evaluación integral del servidor público, de suerte que este subsistema tiene que incorporar resultados del sistema de evaluación del desempeño, del cumplimiento de proyectos individuales, cursos de capacitación y otros estudios profesionales como evaluaciones para certificar capacidades y promociones adquiridas.

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

Este subsistema garantiza la movilidad del servidor público, por lo que evita la burocratización; porque, ahora no basta con ser titular de un puesto, sino que cuando menos cada cinco años o en los términos que determine la Secretaría de la Función Pública (artículo 52°) tiene que demostrar si está capacitado para desempeñar la función mediante examen que certifica capacidades, y si no lo está, la Ley ofrece oportunidad de capacitarse mediante cursos que anualmente se programan (artículo 45° de la Ley de referencia LSPCAPF)

Se enviará un reporte trimestral de los cursos de cada Comité a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización, para determinar avances.

De conformidad al artículo 54° del Reglamento en mérito éste, define competencias como son conocimientos, habilidades, actitudes y valores expresados en las

conductas requeridas para el desempeño del puesto dentro del Sistema y clasifica así:

- I. Capacidad de visión del servicio público: valores éticos
- II. Capacidades gerenciales o directivas: corresponden a los conocimientos, habilidades o actitudes generales por nivel de responsabilidad.
- III. Capacidades técnicas transversales: equivalentes a conocimientos y habilidades útiles para la generalidad de los puestos en aspectos o materias tales como nociones generales de la administración pública federal, informática, Idiomas, entre otras.
- IV. Capacidades técnicas especializadas que determinen los Comités de Profesionalización respectivos y al adecuado desempeño del puesto de que se traten estas capacidades no podrán ser menos de dos ni más de cuatro.¹³⁰

El Subsistema de Evaluación del Desempeño.

El artículo 54° de la Ley en referencia establece procedimiento mediante el cual se mide en forma individual y colectiva el desarrollo y cumplimiento de funciones, y metas comprometidas a servidores públicos, de acuerdo con las habilidades, capacidades en desempeño del puesto.

Los procesos que integra este subsistema conforme al artículo 60° del Reglamento en mérito son los siguientes:

- Determinación de metas individuales;
- Definición de metas colectivas por unidad administrativa;
- Establecimiento de estándares de actuación profesional;
- Actividades extraordinarias y aportaciones destacadas

La tabla que se aplica es de una escala calificación que va de 0 a 100, según el artículo 68° del Reglamento en referencia, a saber:

Desempeño sobresaliente de 90.0 a 100

Desempeño satisfactorio de 75.0 a 89.9

Desempeño mínimo aprobatorio de 60.0 a 74.9, y

Desempeño no aprobatorio de 0 a 59.9

Cabe señalar que hay dos evaluaciones al año (enero-febrero y julio agosto) y los servidores públicos que reprueben (menos del 59.9 de calificación) en dos ejercicios consecutivos serán dados de baja del servicio.

¹³⁰ Martínez, op., cit. p. 296

Igualmente, si obtienen una calificación deficiente no aprobatoria en evaluaciones (semestral y anual) en el mismo ejercicio fiscal y obtención de evaluaciones anuales de tres calificaciones mínimas aprobatorias, o cualquier combinación de ésta en un periodo de cinco ejercicios fiscales contando a partir de la primera calificación mínima aprobatoria o no aprobatoria, serán separados del servicio y de la plaza correspondiente.

El establecimiento de un sistema novedoso (al menos en México), pretende el reconocimiento a servidores públicos que propicie y aliente la productividad. Parece ser que los propósitos son persecutorios (separación del servicio) y contrarios a los fines que se proponen, por la ausencia o desconocimiento del espíritu que se pretende alcanzar porque no es una garantía como en otros sistemas civiles en el mundo. Por ello habría que prestar atención, y en su caso establecer las correcciones que sean necesarias; a efecto de que dicho sistema cumpla con el propósito de contar con el instrumento de apoyo al servicio profesional de carrera y no su detractor.

Subsistema de Separación.

Corresponde a diferentes causales que provocan separación del servidor público y son:

- Renuncia del servidor público
(Fracción I del artículo 60 de la LSPC en la APF);
- Defunción del servidor público
(Fracción II del artículo 60 de la LSPC en la APF)
- Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena privativa de libertad.
(Fracción III del artículo 60 de la LSPC en la APF)
- Sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del del servicio o reincidencia del servidor público
(Fracción V del artículo 60° de la LSPC en la APF)
- Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño.
(Fracción VI del artículo 60 de la LSPC)
- Obtener una evaluación del desempeño deficiente.
(Fracción VII del artículo 60 de la LSPC en la APF)
- Reprobar la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades profesionales, en los términos de los artículos 52 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF.

Subsistema de Control y Evaluación.

Tiene por objeto establecer controlar y evaluar la operación del sistema profesional de carrera de la administración pública federal, detectar desviaciones que pudieran darse y ofrecer el adecuado y periódico seguimiento, con el propósito de mejorar el

funcionamiento. Las actividades más relevantes contempladas en este subsistema, están relacionadas con:

- El programa para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal 2004-2006. (Art.82 del Reglamento)
- El programa operativo anual del sistema, que desarrollará la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización junto con las dependencias y que contendrá como mínimo los diagnósticos, objetivos y líneas de acción por subsistema y metas. (Art. 83 del Reglamento de la Ley en mérito LSPCAPF)
- Informe anual de actividades del sistema que incluirá los avances y las metas alcanzadas (Art. 88 del Reglamento de la Ley en referencia LSPCAPF) ¹³¹

3.2 IMPLANTACIÓN EN LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), en el artículo 1°. Transitorio en el sentido de que el sistema entrará en vigor a partir de ciento ochenta días después de su publicación, implantación que se inició en dependencias del gobierno federal y órganos desconcentrados de la administración pública federal, por lo que la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de abril del año 2003, y Reglamento el 31 de marzo de 2004, (siendo éste modificado el 4 de septiembre del año 2007) A pesar de algunas dificultades en la instrumentación administrativa para implantar el sistema que nos ocupa, finalmente el 7 de mayo de 2004, el servicio profesional de carrera (spc) inicia el primer concurso abierto y público, el cual estuvo a cargo de la Secretaría del Ambiente y Recursos Naturales.

De acuerdo con alcances de ley en referencia, el universo en que se mueve el servicio profesional de carrera asciende a 76 dependencias (15 Secretarías y 61 órganos desconcentrados), y como el servicio profesional de carrera funciona a partir de seis puestos administrativos con autoridad lineal equivalentes a Director General; Director General Adjunto; Director de Área; Subdirector; Jefe de Departamento y Enlaces, corresponde a 42,944 plazas de los puestos de carrera, que equivale al 1.5 % del total.

A finales de febrero del año de 2006 habían ingresado al SPC vía concurso, 1957 personas de 66 dependencias que están iniciando el SPC (datos con vigencia del primer semestre del año 2006) En lo relativo a las estructuras ocupacionales se encuentran registradas 76 aproximadamente. Esto significa que hay que incorporar al SPC 40,987 servidores públicos, para tales efectos será necesario realizar dos procesos sucesivos: analizar el perfil de los puestos y examinar los que soliciten ocuparlos.

Respecto a los estudios de análisis de un total de puestos a 24,607 plaza-puestos y efectuar exámenes correspondientes de solicitantes, consecuentemente se tendría

¹³¹ Ib. , p. 302

pendiente el 60 por ciento de la estructura ocupacional. El avance realizado a este respecto es aún modesto, en virtud de que hay 6,380 puestos-plaza con información suficiente para el SPC, es decir casi el 40 por ciento. Los otros 24,607 puestos-plaza que faltan son más sencillos de definir por el tipo de función que cumplen; –que todavía no han sido habilitados para el servicio por tener función específica.¹³²

La aplicación de exámenes a casi 41 mil servidores públicos que es posible integrar al servicio, pero que todavía son de libre designación – de confianza – podrán hacerlo sin someterse a concurso abierto y público, aunque deberán aprobar una serie de exámenes de conocimientos, capacidades y desempeño, para demostrar que disponen con el perfil adecuado para ocupar puestos previamente habilitados; 14,000 servidores públicos (casi el 35 por ciento del universo) se han sometido a alguno de estos exámenes. De este modo, hacia fines de febrero del 2006, existían 16,380 puestos-plaza disponibles para el servicio profesional de carrera.

Finalmente, para que el servicio profesional de carrera de la administración pública federal funcione conforme lo dispone la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF) en su artículo 4° transitorio, se deberán operar a plenitud todas las plazas-puestos, esto es 40,987 aproximadamente, para 2007. Por limitaciones de carácter técnico y político es improbable que se puedan cumplir con las metas comprometidas para implantar el mencionado sistema administrativo. Sin embargo, tendríamos que reconocer que si persisten políticas de continuidad en el gobierno federal, se estaría dando un importante avance en la implementación del ámbito central y desconcentrado y consecuentemente fortalecería el programa en el ámbito paraestatal de la administración pública federal.

¹³² Hofman, Andrés, “El Servicio Profesional y su marcha hacia el final del sexenio”. Revista Servicio Profesional de Carrera, Editorial Red Mexicana de Servicio Profesional, Volumen III, México, primer semestre de 2006, p. 23

CAPÍTULO IV.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. (CASO: SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA)

4.1 DIAGNÓSTICO

El gobierno federal a más de noventa años de ejercicio público, ha logrado cumplir metas del reparto agrario y actualmente está en proceso la regularización de la tenencia de la tierra y de las comunidades agrarias. En tal virtud, aún mantienen rezagos del Programa Agrario, debido entre otras razones al populismo, clientelismo, padrinazgo, discontinuidad programática de los órganos directivos, además de otras insuficiencias administrativas.

Estas irregularidades se hicieron patente en la Secretaría de la Reforma Agraria, al menos hasta antes de la implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) en el año 2003. Sin embargo, es conveniente anotar que el Estado mexicano ha ejecutado históricamente acciones importantes para superar las inconsistencias, como la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) Con ella se inició diversos estudios que culminaron con el Informe que presentó sobre el estado que guardaba la administración pública federal, el cual determinó la necesidad de actualizar el sistema de administración del personal público, de tal suerte que recomendó establecer políticas normas y criterios rectores de la relación del Estado con los servidores públicos.

Como resultado del informe de la Comisión de Administración Pública (CAP) se crearon bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, tareas a cargo de la entonces Secretaría de la Presidencia. En el último trimestre del año de 1971 se constituyó el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Administración de Recursos Humanos, el cual acreditó el proyecto denominado "Lineamientos para la Reforma en la Administración de Recursos Humanos". En este proyecto se propone la instrumentación de acciones orientadas a definir el problema, y el programa de mejoramiento de administración del personal en el gobierno federal.

Con objeto de impulsar el mencionado proyecto de reforma administrativa, en Atlihuetzia, Tlaxcala, se organizó un evento plenario los días 6, 7 y 8 de julio de 1972, promovido por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Recursos Humanos. Este fue el origen del Censo de Personal del Gobierno Federal, que se aplicó por disposición del titular del Ejecutivo federal en 1974; y que daría pauta para elaborar el inventario de recursos humanos del gobierno federal (ámbito central)

En diciembre de 1972, se constituye la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que se aboca a mejorar los sistemas de administración de personal, procurar eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como implantar normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos. Paralelamente a la creación de Comisión de Recursos Humanos se instituyen formalmente los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y Capacitación, así como el Grupo de Oficiales Mayores, para garantizar la congruencia y viabilidad de las acciones en administración y desarrollo del personal público federal.

Derivado de las acciones de Reforma Administrativa se implantó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, la cual dio sustento jurídico-administrativo al Programa de Reforma Administrativa. En ese decenio el entonces Departamento Agrario obtuvo nivel de Secretaria de Estado.

Por Acuerdo Presidencial el 31 de enero de 1977 se modifica la estructura y atribuciones de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (CRHGF), a fin de favorecer la participación de los trabajadores al servicio del Estado mediante representantes sindicales; y disponer de estudios para la integración del sistema de administración y desarrollo de personal y proponer una unidad encargada de administración y coordinación.

En consecuencia, la Comisión de Recursos Humanos propuso algunas medidas de reforma que beneficiaron a los trabajadores como: horarios coordinados de trabajo, escalonamiento de vacaciones y creación de mecanismos de reubicación y reasignación de personal federal; que procurara seguridad y estabilidad en el empleo para el óptimo aprovechamiento del personal al servicio del Estado. Igualmente dicha Comisión formuló con la participación del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, lineamientos para establecer escalafones funcionales e intercomunicados en la administración pública centralizada.

Respecto al Programa de Reforma Administrativa que instituyó el gobierno federal en el decenio de los setentas, y particularmente la Quinta Etapa relativa a recursos humanos; en 1977, se emitieron:

Lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en sus programas de reforma administrativa..., de los cuales el numeral VII concerniente a la Administración y Desarrollo de Recursos Humanos estableciendo disposiciones... que tengan por objeto el logro de condiciones adecuadas para el desarrollo individual y profesional de los trabajadores y el desempeño eficiente de las actividades... las dependencias y entidades deberán poner énfasis en las siguientes funciones: a) La planeación de los recursos humanos; b) El empleo, la capacitación y el desarrollo del personal; c) La administración de sueldos y salarios; d) Las relaciones laborales, e) Prestaciones y servicios f) Capacitación y Desarrollo, g) Motivación, h) información, i) Evaluación. ¹³³

¹³³ Secretaría de la Presidencia del Gobierno Federal. "Base legal y lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal". # 3, México, 1977 pp. 22

En 1978 por conducto del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, órgano normativo surgido con la Quinta Etapa de Reforma Administrativa expidió un documento normativo denominado: Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal,¹³⁴ el cual dicta recomendaciones para el funcionamiento del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal en los ámbitos global, sectorial e institucional; la implantación de escalafones funcionales e intercomunicados; la implantación del subsistema de capacitación y desarrollo de personal público; y el fortalecimiento del subsistema de relaciones jurídico laborales.

Los programas globales mencionados se instituyeron en la Secretaría de la Reforma Agraria en el decenio de los ochentas del siglo pasado, normados por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), como fueron: la Descentralización del Pago de Servicios Personales; Conversión de Categorías a Puestos que cristalizaron en el Catálogo Institucional de Puestos.

Posteriormente con asesoría de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se implantaron los Tabuladores para Servidores Públicos Superiores, Mandos Medios, Apoyo y Asesoría y nivel operativo, tanto del ámbito central, desconcentrado y sectorial; permitiendo racionalizar y organizar la fuerza de trabajo así como el ejercicio del gasto corriente. Al mismo tiempo se efectuó la reubicación del personal; la descentralización de prestaciones de los trabajadores, la capacitación, la implantación del sistema de evaluación del desempeño, la programación anual, y la evaluación mensual de metas y el ejercicio del presupuesto del capítulo 1000, entre otros programas no menos importantes. De igual manera se instaló el programa de reclutamiento y selección para aspirantes internos y externos a la Dependencia, con base en perfiles del Catálogo de Puestos Institucional; racionalización de estructuras ocupacionales salvo en el área de apoyo (oficialía mayor), se diseñó las estructuras ocupacionales y escalafonarias, a efecto de instituir el escalafón funcional e intercomunicado.

En cumplimiento de disposiciones del gobierno federal en esta materia y dentro del mismo periodo, se ejecutaron programas relacionados con la optimización y modernización de la administración del personal, se instituyó el sistema de administración y desarrollo de personal. Conforme a éste, se efectuaron modificaciones a la estructura orgánica de la Dirección General de Recursos Humanos encargada de su implantación, con nueve subsistemas, denominados: Planeación y Organización, Información, Empleo; Remuneraciones, Capacitación y Desarrollo, Motivación, Relaciones Jurídico-Laborales, Prestaciones y Servicios, y Evaluación.

¹³⁴ Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos. Recomendaciones para la reestructuración del sistema general de administración y desarrollo de personal del poder ejecutivo federal. Mimeógrafo, México, 1978, pp. . 4-38

No obstante, la integración del SADP con los correspondientes subsistemas no pasó de ser buenos deseos debido en gran medida a la simulación, incompreensión técnica, corrupción, ausencia de continuidad programática y de personal directivo con experiencia técnica; se tradujeron en acciones ausentes de planeación sustantiva, expresión del fenómeno inercial de la tradicional administración de personal: esto imposibilitó conectar subsistemas que operaban y avanzar en la construcción de un sistema totalizador. Por ello, tampoco fue viable operar el sistema de escalafón funcional e intercomunicado, entre otros programas sustantivos de la administración de personal.

Durante el gobierno de Carlos Salinas De Gortari se tuvieron negociaciones con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), a fin de revisar los tabuladores del gobierno federal en virtud de la crisis económica. La autoridad federal, para contrarrestar la devaluación salarial de los burócratas de base, fue compactando la escala tabular, aumentando los niveles inferiores y acercándolos a los superiores, al mismo tiempo que se promovían retiros adelantados en los trabajadores de base. Por lo que, en la mencionada dependencia efectuaron ajustes mediante los cuales compactaron puestos del Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal (personal operativo) de los niveles 3 al 13. También se compactaron los grupos técnico, profesional y los puestos del grupo de servicios. Asimismo, durante este régimen se llevaron al cabo importantes reformas al artículo 27 constitucional que modifican la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para posibilitar la reestructuración programática orgánico-funcional de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para tales efectos, el 3 de enero de 1992 se crea por Decreto Presidencial la Procuraduría Agraria (publicado el 6 del mismo mes en el Diario Oficial de la Federación como organismo público descentralizado de la administración pública federal) ¹³⁵ Esta entidad fue creada con recursos de órganos centrales y desconcentrados de la Secretaría de la Reforma Agraria, para asesorar a los campesinos en materia jurídica y orientarlos en sus derechos y forma de ejercerlos.

También con las reformas al Artículo 27° constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992 y Ley Agraria el 26 de febrero del mismo año, se desincorpora el Registro Agrario Nacional (RAN) con nivel de Dirección General, del ámbito central de la Secretaría de la Reforma Agraria para integrarse como órgano desconcentrado de esa dependencia.

En paralelo se reestructura la mencionada dependencia del ejecutivo federal. Con ello se propicia el crecimiento vertical en estructura al crear la figura orgánica de Dirección General Adjunta, a costa de reducir órganos y áreas estratégicas como recursos humanos en el ámbito central; y en el desconcentrado, en virtud de que se reducen los órganos desconcentrados (Delegaciones Agrarias: 224 entre puestos homólogos a Director, Subdirector y Jefe de Departamento), y unidades orgánicas del Cuerpo Consultivo Agrario (26 entre puestos homólogos a Director General,

¹³⁵ Procuraduría Agraria, <http://www.pa.gob.mx/principal/historia.htm>

Director, Subdirector y Jefe de Departamento) que fueron reubicados, conforme a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios promulgada por el titular del Ejecutivo Federal el 23 de febrero de 1992 al mencionado órgano administrativo.¹³⁶

Respecto al PROMAC que ejecutó el ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y cuya parte central consistió en establecer el servicio civil de carrera, éste no logró su objetivo. Sin embargo, originó un proceso de apertura y transparencia en los ingresos de altos funcionarios públicos, con el propósito de incorporar ingresos de funcionarios, eliminar la discrecionalidad de los bonos y hacer públicos sus ingresos totales. Por lo que se procedió a realizar cambios administrativos, que se efectuaron de la siguiente forma:

[...] a.- El Tabulador de Salarios. A partir de 1995 se implantó un Tabulador más flexible, rompía con la rigidez anterior en el que cada nivel jerárquico le correspondía un solo nivel salarial al asignar diversos niveles salariales para un mismo nivel jerárquico. Con ello se posibilita mejorar salarialmente sin que implique cambiar necesariamente a un nivel jerárquico superior. Para implantar este Tabulador se requirió el adelgazamiento de las estructuras de las dependencias para que estuvieran en posibilidad de sufragar el costo de las nivelaciones. La Unidad de Servicio Civil (USC) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió normas para la aplicación de estímulos con lo que se contrarrestaba la práctica de otorgarlos discrecionalmente”.¹³⁷

Por tal razón la dependencia en referencia, dispuso de recursos que se obtuvieron al desaparecer de la estructura no básica de la institución los órganos desconcentrados regionalmente (delegaciones agrarias: 224 puestos de mandos medios, entre Delegados, Subdelegados y Jefes de Departamento homologados a mandos medios y personal operativo del Tabulador General de Sueldos, y órganos del Cuerpo Consultivo Agrario, que dicho sea de paso con estos recursos presupuestales se financió el crecimiento vertical de los órganos centrales (ocho Directores Generales Adjuntos, dieciocho órganos de mandos medios), así como el crecimiento de áreas adjetivas como la Dirección General de Administración la cual crece en **15** órganos de **estructura** (29 a 44 órganos con puestos entre Directores Generales Adjuntos, Directores y Subdirectores de área.¹³⁸ Véase anexos # 2, 3 y 8

No fue posible la operación de programas como el de evaluación de desempeño que implantó la Unidad del Servicio Civil (USC) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creada para dar estímulos, ascenso de nivel salarial y detección de necesidades de capacitación. Ello se explica, entre otras razones, por la ausencia de mecanismos orgánico-funcionales para instrumentar programas en forma permanente, y no por excepción o por cumplir coyunturalmente con el compromiso con órganos normativos.

De modo similar, se observa el mismo comportamiento con el Manual de sueldos y prestaciones para los servidores de mando de la administración pública federal,

¹³⁶ Secretaría de la Reforma Agraria www.sra.gob.mx/internet/index.htm

¹³⁷ Pardo, op., cit., p. 38

¹³⁸ Consúltense Secretaría de Programación y Presupuesto oficio -dictamen de fecha 31 de octubre de 1986. Organograma de la Dirección General de Administración, Mimeógrafo. Anexo # dos

donde se consideran: sueldo, estímulo y prestaciones. El Tabulador General de Sueldos se integra de siete grupos, con niveles que van desde Subsecretario de Estado hasta el Jefe de Departamento. El sueldo se conforma de dos conceptos: sueldo base y compensación que se otorga de manera regular y vinculada al valor del puesto y nivel salarial. El Tabulador integra una tabla de grados de responsabilidad que permite la evaluación de desempeño que refleja ascensos de nivel salarial, sin pasar a ocupar otra plaza. En dicho Manual se prevén ascensos de grado, con movimiento horizontal, esto es uno de mayor responsabilidad, sin que necesariamente implique ascenso en la jerarquía ascendente.

En lo que a prestaciones se refiere, éstas se clasifican en el rubro de seguridad social, y se otorgan de conformidad a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como los seguros que se dividen a su vez en uno: nuevo institucional (de 40 a 108 meses de sueldo integral), seguro colectivo de retiro, seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado. Las prestaciones a su vez se dividen en: económicas que son el aguinaldo, prima vacacional, pagos de defunción, primas quinquenales y ayuda para despensa. Asimismo están incluidas las inherentes al puesto, que son apoyos que se otorgan para el cumplimiento de responsabilidades como personal de apoyo, equipos de comunicación y gastos de representación y tiempo libre que se refieren a vacaciones con pago de sueldo. Estas prestaciones han sido aplicadas en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Con la promulgación de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), en la Secretaría de la Reforma Agraria se inició el proceso de implantación con la instalación del "Comité Técnico de Profesionalización y Selección, el 29 de septiembre de 2003.¹³⁹ Por ello, se procedió al registro del Acta de integrantes en el sistema de seguimiento del propio Comité.

En 2004, se conformaron tres tipos de formatos establecidos por la Secretaría de la Función Pública para el sistema instalado en su portal de Internet, consistente en un Catálogo de Puestos, nivel, plazas e información básica de funcionarios consistentes en 17 campos, información que permitió conformar el Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP)

A principios de 2005, la Secretaría de la Reforma Agraria participó en definición de capacidades transversales, mediante talleres que organizó la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, contribuyó al diseño de metodologías y de integración de capacidades técnicas específicas relativas a la descripción y formulación con pruebas y reactivos.

Conforme a normatividad emitida y la asesoría de la Secretaría de la Función Pública (SFP), se obtuvo información evaluativo-diagnóstica de servidores públicos de mandos medios para determinar sus capacidades gerenciales y técnicas transversales. Igualmente se efectuaron reuniones con personal con amplia

¹³⁹ Secretaría de la Reforma Agraria op. Cit., www.sra.gob.mx/Internet/rendicion/formato.3sra.pdf

experiencia técnica y normativa de áreas sustantivas de la Dependencia en referencia, con objeto de conocer la metodología de descripción de capacidades técnicas específicas e integración de herramientas y evaluación de dichas capacidades.¹⁴⁰

Además, se efectuaron varias acciones bajo la asesoría y normatividad de Secretaría de la Función Pública, tales como: registro de capacidades técnicas específicas; integración de objetivos institucionales, colectivos e individuales para efectos de apoyar los programas de evaluación del desempeño de servidores públicos de la dependencia objeto de este estudio; e integración del Catálogo Institucional de Puestos.

Del Subsistema de Ingreso en 2005, se efectuó el reclutamiento y selección mediante concurso abierto; por lo que participaron 78 plazas vacantes de las cuales 34 fueron contratadas, cuatro en proceso y cuarenta por someterse a concurso, mismas que se han declarado desiertos o bien por designación temporal.¹⁴¹

Respecto al subsistema de Evaluación del Desempeño, se evaluó el desempeño al primer semestre de 2006.

Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, la Secretaría de la Reforma Agraria participó en programa de capacitación que proporcionó la Secretaría de la Función Pública así como la implantación del sistema computarizado (Nheet) para la descripción de capacidades técnicas específicas y certificación de las mismas.

Del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, se describieron perfiles y valuación de puestos de mando medio, superior y enlace, al 31 de agosto de 2006 de 370 plazas-puesto, de un universo de 386 equivalente al 95 por ciento.¹⁴²

4.1.1 SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

Nivel jerárquico inadecuado del órgano normativo de recursos humanos

La Dirección General de Recursos Humanos, órgano responsable de implantar, operar, desarrollar y evaluar el servicio profesional de carrera en colaboración con la Secretaría de la Función Pública (Artículo 16 del Reglamento de Ley en referencia LSPCAPF) fue suprimida en la estructura básica, en virtud de la reestructuración producida por las reformas al artículo 27 Constitucional, por lo que actualmente éste órgano tiene nivel de Dirección General Adjunta, y depende jerárquicamente de la Dirección General de Administración. Por ello, pierde nivel jerárquico dentro del área de Oficialía Mayor, inconveniente que impide el cumplimiento de objetivos, metas y

¹⁴⁰ Ib.

¹⁴¹ Ib.

¹⁴² Ib.

programas sustantivos resultantes de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) En consecuencia, le reduce autoridad e impacto funcional en la Dependencia.¹⁴³ Ver anexo # tres

No obstante, se ubicaron órganos y funciones al interior de la estructura de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos, con programas ajenos al servicio profesional de carrera. Por tanto, son áreas relacionadas con la organización, racionalización y desarrollo institucional de la Dependencia, tal es el caso de la Dirección de Organización Administrativa que integra dos órganos con nivel de Subdirección de área y cuatro de nivel Departamental, destinados a elaborar manuales, estudios de racionalización a estructuras orgánicas, evaluación e implantación de sistemas orgánicos, entre otras funciones relacionadas con la simplificación y racionalidad administrativa, y es, por tanto, impropio el nivel jerárquico y la ubicación que tienen en la estructura.¹⁴⁴ Ver anexos tres y cuatro.

Crecimiento vertical y horizontal de la Dirección General de Administración.

El área que concentra el mayor incremento de órganos de estructura, es la Dirección General de Administración, considerando la estructura autorizada en el año de 1986 por la entonces Dirección General del Servicio Civil de la secretaría de Programación y Presupuesto. Se observa que ha tenido un crecimiento global de 15 órganos de estructura correspondiéndole el 152 %.¹⁴⁵

PUESTO:	1986	2007	Diferencias (+ -)
Director General	1	1	0
Director General Adjunto	0	3	+ 3
Director de Área	4	5	+ 1
Subdirector de Área	3	14	+11
Jefe de Departamento	21	21	0
<hr/>			
Totales:	29	44	+15

El comportamiento interno que observa es crecimiento vertical de tres órganos de nivel Dirección General Adjunta, incremento horizontal de una Dirección de área. En lo que respecta a órganos de nivel de Subdirección de área tenían autorizadas tres y actualmente tiene **catorce**; por tanto, se amplió horizontalmente a once. Y

¹⁴³ Secretaría de la Reforma Agraria. Op, cit. <http://www.sra.gob.mx/internet/index.htm>

¹⁴⁴ Ib. , www.sra.gob.mx/internet/transparencia/estructura_organica/Organigramas/dga/estru.dga.htm

¹⁴⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto oficio -dictamen de fecha 31 de octubre de 1986, op., cit., Anexo # 2

consecuentemente se creció globalmente a 15 órganos de estructura Y en general de 29 órganos de estructura (nivel superior y mando medio) que se tenían en 1986, a la fecha elevó a 44. ¹⁴⁶ Ver anexos # 2, 3 y 8

Inexistencia de los órganos encargados de la planeación de recursos humanos, y por ende, es inviable realizar estudios que posibiliten identificar las capacidades del trabajador, limita el establecimiento de políticas de previsión e, ipso facto, la instrumentación de programas de evaluación del desempeño y desarrollo de personal, entre otros. Dichas insuficiencias son reconocidas por la propia dependencia en Informe de Rendición de Cuentas III Etapa de los Resultados Alcanzados que presentó ante la Secretaría de la Función Pública, en el ejercicio de su presupuesto al 30 de noviembre de 2006. ¹⁴⁷ Por otra parte es de reconocer que existen intentos de realizar la función de planeación con el sistema que proporciona la información, como es el Registro Único del Servicio Profesional (RUSP) del cual ya hice referencia en párrafos arriba (supra p. 60)

Con la implantación del Comité Técnico de Profesionalización y Selección en la dependencia se ha obtenido información para alimentar al servicio profesional de carrera. Por ello se ha levantando la información necesaria para disponer de un Padrón actualizado de los trabajadores (RUSP), y desarrollar estudios que definan perfiles y requerimientos de cargos considerados en el Catálogo Institucional de Puestos, análisis de la evaluación del desempeño del personal de carrera y crecimiento de la fuerza de trabajo, potencialidad profesional o técnica, y necesidades de profesionalización vía capacitación-adiestramiento; estudios prospectivos de escenarios futuros a corto, mediano y largo plazo de la Dependencia. Sin embargo, la función es transitoria y no permanente, dado el propio carácter de órgano coyuntural y no de estructura. En otras palabras, este órgano debe desarrollar funciones permanentes para convertir la planeación en el eje sobre el cual giren los subsistemas del servicio profesional de carrera, (Artículos 15°, 17°, 18°, 19°, y 20° de la Ley en referencia LSPCAPF)

En materia de organización se detectó invasión de competencias de órganos ajenos al sistema de administración y desarrollo de personal y al propio servicio profesional de carrera, en la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos, como se muestra en la Dirección de área denominada Organización Administrativa, la cual contiene en su estructura a dos órganos con nivel de Subdirección de área, denominadas: Desarrollo y Evaluación y Sistemas de Programas; con cuatro órganos de nivel departamental denominados: Normatividad e Implantación de Sistemas, Técnico, Análisis Estructural y Elaboración y Modificación de Manuales. Ver anexos # 3 y 4

Los órganos de la Dirección de Organización Administrativa corresponden a lo que fue la Dirección General de Organización Administrativa y están inadecuadamente

¹⁴⁶ Secretaría de la Reforma Agraria, op. cit, www.sra.gob.mx/internet/transparencia/estructura_organica/Organigramas/DGA/estru.dga.htm.

¹⁴⁷ Secretaría de la Reforma Agraria. Rendición de Cuenta II ETAPA Periodo 01/ 01/ al 30 de junio del 2006, op. cit. p. 107

ubicados dentro de la estructura de organización de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos, por lo que evidentemente, obedecen a objetivos, metas y programas diferentes a la administración y desarrollo de personal. Y ahora con el compromiso para impulsar el servicio profesional de carrera, que es programa global y estratégico para modernizar la administración pública federal crece el grado de responsabilidad, y consecuentemente es inviable establecer alineamiento que exige estructuras racionalmente ordenadas hacia los objetivos institucionales claramente definidos. Ver anexo # 4. Por lo que es de notarse la ausencia de órganos básicos del servicio profesional de carrera; como Planeación de recursos humanos, Ingreso, Capacitación y Certificación de Capacidades, Desarrollo Profesional, Evaluación del Desempeño, Separación, así como Control y Evaluación del servicio profesional de carrera en el ámbito institucional.

Igualmente, dentro de la estructura orgánica se muestra una departamentalización inadecuada de las Subdirecciones de Administración de Personal y de las Remuneraciones que corresponden al Subsistema de Empleo y Remuneraciones, al tenerlas ubicados orgánicamente al nivel de Subdirección de área con departamentos que están lejos de cumplir objetivos estratégicos del servicio profesional de carrera. Asimismo, los departamentos denominados Rendición de Cuenta y Contabilidad, Comisiones Mixtas, tienen funciones de carácter adjetivas orientadas al control de la cuenta pública, el primero, y el segundo a realizar funciones de control de órganos colegiados del Escalafón e Higiene y Seguridad (Comisiones Mixtas de Escalafón y de Higiene y Seguridad) que están indebidamente ubicados dentro del área de la Subdirección de Relaciones Laborales por el papel estratégico que desempeñan en el desarrollo de servidores públicos. Ver anexo # 4

De igual forma se advierte disfuncionalidad orgánica, en el Departamento denominado Servicios al Personal, mismo que corresponde al Subsistema de Ingreso y Remuneraciones, está ubicado de forma inconveniente dentro de la Subdirección de Relaciones Laborales. Ver anexo # 4

Con relación al Departamento de Nóminas, mostró que la tarea básica es para realizar la emisión y actualización de la nómina, por lo que estas acciones son injustificables por el nivel jerárquico que tiene dentro de la estructura orgánica. Y adicionalmente se ampliaron para operar el sistema de computo y desarrollar el Subsistema de Información del personal en la construcción del Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP) en el ámbito institucional.

4.1.2 SUBSISTEMA DE INGRESO.

Este subsistema opera en la Subdirección de Administración de Personal y desarrolla acciones relacionadas con el reclutamiento y selección, de manera empírica basada en la tramitología de forma tradicional para los puestos de libre designación. Sin embargo, con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), se establecieron mecanismos que ordenan de continuidad al proceso de ingreso a personal de carrera conforme lo establece el Comité Técnico

de Profesionalización y Selección (Artículo 22 de la Ley en referencia, LSPCAPF) en los puestos del servicio profesional de carrera de Director General a puestos de enlace (386):

De conformidad con informes que la propia Secretaría de la Reforma Agraria ofrece a los órganos globalizadores de la administración pública ésta admite que:

La asignación de plazas de acuerdo a los perfiles de puestos. Con la asignación de plazas de acuerdo a perfiles de puestos. El aspecto de cambio se refleja con nombramientos que se efectúan a través de concurso abierto y público como se indica en los procedimientos correspondientes, dando transparencia e igualdad de oportunidades en el acceso a la gestión pública.¹⁴⁸

No obstante, por lo resultados obtenidos por la Secretaría de la Reforma Agraria muestra que es casi inexistente el servicio profesional de carrera, y refuerza la hipótesis de inviabilidad para implantar el servicio profesional de carrera en esta Dependencia si no se realizan cambios en su estructura orgánica de referencia. Para justificarlo, basta simplemente ofrecer los siguientes datos:

De los concursos que se han efectuado para el ingreso de personal profesional de carrera del mes de abril de 2004 al mes de abril de 2007, (en un total de tres años), se obtuvieron estos resultados;

Total de concursos: 97 (al 10 de abril de 2007)¹⁴⁹ de los cuales:

- **44 se han considerado desiertos con el 45.36 %**
- **36 se han obtenido ganador con un 37.11 %**
- **11 se encuentran en proceso con un 11.34 % y**
- **6 se cancelaron por diversas razones 6.19 %**

Total: 97 100 %

Por otro lado, del total de plazas de nivel superior, mandos medios, apoyo y asesoría en la Dependencia ámbito central y desconcentrado se ha reducido a **476** de ellas, y **378**¹⁵⁰ plazas-puestos sujetos al servicio profesional de carrera debido al proceso de descentralización o desincorporación administrativa que ha tenido la Secretaría en los últimos 15 años, al crearse el Registro Agrario Nacional (RAN) y la Procuraduría Social Agraria (PSA.) Este subsistema opera a través de la Subdirección de Administración de Personal en forma pragmática, sin considerar el crecimiento o decrecimiento de la fuerza de trabajo en las áreas sustantivas o prioritarias, salvo la información que proporciona a la Secretaría de la Función Pública.

¹⁴⁸ Ib. Pp. 117

¹⁴⁹ Secretaría de la Función Pública. Información Estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal. México, 2007.

¹⁵⁰ Ib. p. 122

4.1. 3 - SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL.

La columna vertebral en que descansa este subsistema es el Catálogo Institucional de Puestos, y los Tabuladores de Sueldos y Salarios¹⁵¹ así como el Comité Técnico de Profesionalización y Selección instalado en la Secretaría de la Reforma Agraria. Por lo que con dichos mecanismos se deben operar a partir del sistema de méritos para ocupar las plazas de igual o mayor jerarquía e instrumentar la conexión con los subsistemas de evaluación del desempeño, capacitación, certificación, y otros estudios, para estar en condiciones de establecer la coordinación con los servidores agrarios para definir el plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los cargos de su interés. Lo que permite ascender en forma vertical y horizontal, según lo establece los artículos 35° al 43° de la Ley en mérito (LSPCAPF) Sin embargo dichas acciones se están efectuando con insuficiencias en la dependencia en referencia, en virtud de que se carece de los mecanismos organizacionales básicos como son el órgano abocado al ingreso y desarrollo de los servidores públicos agrarios, a la capacitación y certificación de capacidades, como se indica en los resultados del proceso del servicio profesional de carrera que muestran los puntos 4.1.2 y 4.14.

4.1.4 - SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES.

Tampoco este subsistema dispone de una estructura orgánica y opera por conducto de un órgano de nivel de Subdirección de Área (sin denominación) que efectúa otras funciones ajenas a la capacitación. Ésta se desarrolla únicamente a partir de lo que ordena el Reglamento del Sistema Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, (Artículos 47°, 48°, 50°, 51°) relacionado con la capacitación de servidores públicos de carrera. Y muestra de ello, la Subdirección de Área sólo ha participado en la capacitación que proporcionó la Secretaría de la Función Pública para el manejo del sistema Nhnnet que permite la descripción de capacidades técnicas específicas y certificación.¹⁵² La capacitación está igualmente desconectada de la Evaluación del Desempeño, por estar condicionada al pragmatismo normal del sistema empírico de administración de personal, misma que está al margen de la capacitación planeada. Y la función de la capacitación se amplió ahora con la implementación del servicio profesional de carrera por razones coyunturales de carácter global, y sobre todo para efectos de instrumentar las acciones de

¹⁵¹ Conforme a modificaciones cumplidas en 1995 por la Unidad del Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se han flexibilizado y donde cada nivel jerárquico corresponde a un solo nivel salarial al asignar diversos niveles salariales para un mismo nivel jerárquico, con lo que se pueden hacer mejoras salariales sin modificar el nivel jerárquico superior. Tomado de Pardo, op., p. 38

¹⁵² Secretaría de la Reforma Agraria, Rendición de Cuenta II ETAPA Periodo 01/ 01/ al 30 de junio del 2006, op. cit. . <http://www.sra.gob.mx/internet/rendicion/formato3sra.pdf>

certificación de capacidades al personal de carrera (Artículos 44° al 53° Ley del Servicio Profesional de Carrera en referencia LSPCAPF ¹⁵³

Como muestra de lo anterior conviene señalar que de 378 servidores agrarios que están sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF), sólo 71 han observado los requisitos exigidos para la certificación y ninguno de ellos carece de nombramiento.¹⁵⁴ Ello significa que sólo 19 por ciento ha ejecutado la normatividad correspondiente y el 81 por ciento restante ha incumplido con la ley. De ahí que podemos afirmar que el servicio profesional de carrera no está siendo atendido convenientemente en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por otra parte cabe indicar que la función de motivación, se ha descuidado o reducido a su mínima expresión, y está desligada de los programas de productividad. Igualmente esta función carece de estructura orgánica. Por ello, los servidores públicos de la Secretaría de la Reforma Agraria han acrecentado su desmotivación expresando reluctancia para aceptar el cambio con el Programa del servicio profesional de carrera que está implementando el gobierno federal en los ámbitos institucional y global. Ver anexo # 4

4.1.5. - SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

Para el funcionamiento del subsistema es condición indispensable disponer de los resultados de Evaluación del Desempeño de los servidores públicos, tareas que aún están en proceso, ya que de acuerdo con informes de la Dependencia, se encuentra en la etapa de la obtener información de servidores públicos de mandos medios y superiores al primer semestre de 2006. ¹⁵⁵ Del mismo modo, está desconectado de la evaluación de resultados de capacitación, certificación de capacidades, así como de promociones que hubieran obtenido con anterioridad. De igual manera, este Subsistema incumple con el Sistema de Evaluación del Desempeño y sólo se conecta a partir del Programa de Premio Anual de Estímulos y Recompensas, al proporcionar recursos financieros resultado del personal premiado por su “desempeño”, que normalmente se aplican con criterios de privilegio y ajenos a la productividad.

El control del ejercicio de remuneraciones se efectúa mediante el Departamento denominado Rendición de Cuenta, que depende jerárquicamente de la Subdirección de Remuneraciones, y más bien tiene relación funcional con la contabilidad del ejercicio de ministración del gasto del capítulo 1000. Es infundada la función que es de carácter adjetiva y su nivel jerárquico. Antes al contrario, carece de la función sustantiva que desarrolle el sistema de desarrollo profesional de servidores públicos vinculado con la productividad observada en el desempeño; y tampoco se efectúa.

¹⁵³ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, op., cit. pp. 51-52

¹⁵⁴ Información Estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal. Op. cit p.1

¹⁵⁵ Secretaría de la Reforma Agraria, op. cit. <http://www.sra.gob.mx/internet/rendicion/formato3sra.pdf>

La ubicación de la Comisión Mixta de Escalafón en la estructura orgánica es injustificable, ya que depende del Departamento denominado Comisiones Mixtas, además de compartir ubicación con la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad. En virtud de ser órganos colegiados con funciones temporales en el ámbito institucional, estas comisiones deben estar en el área de apoyo; ya que las determinaciones de promoción a trabajadores de base están sujetas al dictamen de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos.

4.1. 6 SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN.

Este subsistema funciona por conducto de la Subdirección de Relaciones Laborales, pues carece del órgano implantador que atienda demandas normales de asistencia jurídica, hasta la terminación jurídico laboral que tiene la Dependencia con el trabajador. No obstante, se observa que tiene un órgano a nivel departamental al que están subordinadas las Comisiones Mixtas del Escalafón e Higiene y Seguridad, órganos colegiados que son incompetentes de este subsistema e injustificable en un área que requiere de recursos financieros para desarrollar funciones estratégicas como la Evaluación del Desempeño que es inexistente orgánicamente, y sí son por el contrario exigencia para el servicio profesional de carrera, según lo dispone la Ley en referencia (Artículos: 54° al 58°.¹⁵⁶ El mismo fenómeno disfuncional se establece con otro órgano a nivel departamental que tiene dentro del área la Subdirección de Relaciones Laborales: Servicios al Personal. Que tampoco corresponde al Subsistema. E igualmente se requieren órganos sustantivos e implementadores que desarrollen funciones de evaluación del desempeño y egreso laboral.

Otra característica del Subsistema, es la reiterada inconexión con la información del comportamiento laboral de servidores agrarios, ya sea por méritos laudatorios o bien por sanciones, capacitación, evaluación del desempeño, al sistema de información de la propia Dirección General Adjunta de Recursos Humanos, ahora al Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), el cual debe estar sujeto al ejercicio de funciones permanentes y no-solo coyunturales y temporales.

4.1.7 SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

En este subsistema falta la estructura orgánica y funcional encargada de evaluar objetivos, metas y programas sustantivos de la administración y desarrollo de personal. Ahora se incrementa el volumen de acciones por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), según se dispone en los artículos 64°, 65° y 66°; e imposibilita conocer con precisión en que parte del servicio profesional de carrera en la Secretaría de la Reforma Agraria (ámbito central) existen desviaciones y determinar donde está fallando el sistema, ni se conoce a ciencia cierta hacia donde se orientan las acciones para definir e instrumentar políticas correctivas. Por ello, es frecuente el ejercicio de políticas de apago fuegos.

¹⁵⁶ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, op., cit., p. 52

De hecho, no es factible la evaluación de los programas sustantivos pues son casi inexistentes los objetivos, metas y programas que medir, y los informes que se elaboran son los relativos al trámite normal de un sistema tradicional de administración del personal, ya que esos informes son por mandato de autoridad superior, como los que ahora reportan del servicio profesional de carrera a la Secretaría de la Función Pública del ejecutivo federal.

Por lo anterior, tampoco es factible pretender establecer el sistema y programa institucional del servicio profesional de carrera del gobierno federal, toda vez que la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos, que es responsable de operar el sistema y programa de referencia, se ubica fuera de la estructura básica, y no dispone de bases orgánico-funcionales que desarrollen programas que estén sustentados en el servicio profesional de carrera. Contar con estos elementos le permitiría estar en condiciones de dar cumplimiento a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF) y al Programa global de la Secretaría de la Función Pública del gobierno Federal. Sobre todo, podría dar satisfacción a la ciudadanía que exige que la administración pública del gobierno de México esté profesionalizada, eleve y mejore la atención de la administración pública con: calidad, eficiencia, honestidad y transparencia.

Una vez efectuado el diagnóstico administrativo se procede a ofrecer alternativas correctivas que hagan viable al servicio profesional de carrera en la Secretaría de la Reforma Agraria. Las propuestas que se apuntan se refieren a efectuar cambios a la estructura básica, la cual se integra con todos los órganos administrativos de estructura de nivel superior. Asimismo, se proponen cambios a la estructura no básica en el área de apoyo, que comprende a la Oficialía Mayor y a la Dirección General de Administración, toda vez que muestra un inadecuado crecimiento orgánico. Por otra parte, reducir al órgano administrativo responsable de dar cumplimiento a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), a una Dirección General Adjunta con dependencia jerárquica de la multicitada Dirección General de Administración, imposibilitará que un programa estratégico como es el presente servicio profesional de carrera sea factible en la mencionada institución del ejecutivo federal.

CAPÍTULO: V PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN.

5.1 SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.

PRIMERA.- PROGRAMA PARA LA REESTRUCTURACIÓN ORGÁNICO-FUNCIONAL DE LA ESTRUCTURA BÁSICA Y NO BÁSICA DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

Llevar al cabo estudios de organización y análisis de puestos en estructura básica y no básica de la Secretaría de la Reforma Agraria, con el propósito de reubicar órganos y puestos de nivel de mando superior, mandos medios y homólogos (Director General hasta Jefe de Departamento); que permita:

- Modificar el nivel jerárquico de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos, a efecto de que adquiera nivel de Dirección General con dependencia jerárquica del Oficial Mayor dentro de la estructura básica, y que cambie de denominación por Dirección General de la Función Pública. Se financie con los recursos presupuestales a costo compensado resultado de la reestructuración orgánica de la Dirección General de Administración. Igualmente se propone se financie con los recursos presupuestales a costo compensado resultado de la reestructuración orgánica de la Dirección General de Administración. Lo anterior, en virtud de que la Función Pública tiene por objetivo estratégico profesionalizar la administración pública agraria, a través del servicio profesional de carrera, y requiere del peso jerárquico suficiente en la estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria para impactar el programa en el ámbito institucional. Ver anexos # 5 y 7
- Reubicar a la Dirección General Información Agraria en el área del C. Secretario, toda vez que la función que desarrolla es sustantiva y es inadecuado que esté ubicada en el área de la Oficialía Mayor (área adjetiva); ya que aquella tiene por objetivo proporcionar información en asuntos agrarios, responsabilidad que compete al área del C. Secretario del Ramo. Ver anexo # 5.
- Corregir administrativamente el crecimiento vertical y horizontal de órganos en la Dirección General de Administración, ya que observa una sobrecarga de órganos ajenos a los objetivos, metas y programas estratégicos como los que tiene que implementar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera Agrario. Por lo que es inviable que dichos propósitos estratégicos dependan de aquella dependencia administrativa. A efecto de emplear adecuadamente los recursos presupuestales y apoyar los programas globales que tiene comprometidos ésta Secretaría con los órganos normativos del gobierno federal. Igualmente se propone se instrumenten las acciones operativas de la función pública en esta Dirección General. Véase propuesta de reestructuración en anexo # 6

SEGUNDA. - Instituir la Dirección de Planeación de Recursos Humanos, al nivel de Dirección de Área con recursos presupuestales de la Dirección de Organización Administrativa. Para su adecuada implantación, aquella podría estar integrada con tres órganos a nivel departamental para desarrollar funciones sustantivas relacionadas con:

- Planeación y Organización;
- Registro de Personal; y
- Control y Evaluación. ¹⁵⁷

TERCERA.- Suprimir el órgano denominado Dirección de Organización Administrativa y emplear los recursos presupuestales para instalar la Dirección de Planeación de los Recursos Humanos. Ver anexo # 7

CUARTA.- Convertir presupuestalmente a costo compensado las Subdirecciones de Administración de Personal y Remuneraciones, en virtud de ser injustificables el nivel jerárquico, y las funciones que ejecutan. E instaurar la Dirección de Ingreso y Desarrollo, misma que deberá disponer de los órganos a nivel departamental para la adecuada ejecución de las funciones de:

- Ingreso. Por mérito y libre designación, toda vez que en la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPCAPF) ya mencionada, se contempla el Subsistema de Ingreso, el cual es parte de las funciones básicas, por ello el órgano lo justifica según Artículos 21° al 34° de la Ley en referencia (LSPCAPF) ¹⁵⁸
- Control de Plazas y Remuneraciones. Para tal propósito, se propone convertir el Departamento denominado de Nómina y ampliar funciones relacionadas con la Programación y Control del Ejercicio Presupuestal del capítulo 1000 y las acciones que aplica bien pueden estar consideradas al nivel de jefatura de oficina.
- Desarrollo Profesional. Se recomienda suprimir al Departamento denominado Rendición de Cuenta y Contabilidad, en atención a la ausencia de funciones sustantivas en materia del servicio profesional de carrera y con esos recursos presupuestales, establecer el Departamento de Desarrollo Profesional conforme a lo que instituyen los artículos 35° al 43° de la Ley en mérito (LSPCAPF) ¹⁵⁹

QUINTA.- Convertir presupuestalmente a costo compensado el órgano administrativo de estructura denominado Subdirección de Área, y crear la de Capacitación y

¹⁵⁷ Ley del Servicio Profesional de Carrera, op., cit., pp. 47, 48, y 53

¹⁵⁸ Ib. , pp. 48,49,50, y 52

¹⁵⁹ Ib. , p. 52

Certificación con nivel de Dirección de Área, que incorpore para la operación e instrumentación a órganos sustantivos con nivel departamental que desarrollen funciones de:

- Capacitación y Motivación, con base en lo establecido en los artículos 46° al 49° y 51° de la Ley en mérito (LSPCAPF)
- Certificación de Capacidades, como lo determina los artículos 44° al 53° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en referencia (LSPCAPF)

SEXTA.- Suprimir los departamentos denominados Normas e Implantación de Sistemas y el Técnico, que dependen jerárquicamente de las subdirecciones de Desarrollo y Evaluación y Sistemas y Programas respectivamente, cuyos recursos presupuestales se emplearán para financiar funciones propuestas del punto anterior

SEPTIMA.- Convertir a costo compensado el órgano denominado Subdirección de Relaciones Laborales en un órgano de nivel de Dirección de área que habría de denominarse Dirección de Evaluación del Desempeño y Separación Laboral, cuyos recursos presupuestales se tomarían de la propia Subdirección de Relaciones Laborales y del Departamento denominado Análisis Estructural. Este órgano incorporaría dos órganos sustantivos del servicio profesional de carrera, con nivel departamental:

- Evaluación del Desempeño, según se establece en la Ley en referencia (LSPCAPF) en los artículos 54°, 55°, 56°, 57°, y 58°; y
- Separación Laboral, conforme lo obliga la Ley antes citada (LSPCAPF), en los artículos del 59° al 63°.

OCTAVA.- Para financiar la creación de los órganos departamentos arriba propuestos, se propone convertir el Departamento denominado de Comisiones Mixtas, en el Departamento de Separación Laboral, en atención a la inviabilidad de coordinar órganos colegiados del Escalafón y de Higiene y Seguridad, mismos que están limitados en la función. Y que el Departamento denominado de Servicios al Personal se convierta en Evaluación del Desempeño y desarrolle las funciones contenidas en los artículos 54° al 58° de la Ley mencionada (LSPCAPF) ¹⁶⁰

NOVENA.- Suprimir los órganos al nivel de subdirección de área denominados Desarrollo y Evaluación y Sistemas de Programas, cuyas funciones se deben reubicar en el Departamento de Control y Evaluación en el área de la Dirección de Planeación de Recursos Humanos. Y las relacionadas con las acciones de los Sistemas de Programas, se reubiquen en el Departamento de Planeación y Organización dentro del área de la mencionada Dirección de Planeación de Recursos Humanos.

¹⁶⁰ Secretaría de la Presidencia. "Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, # 2", México, Talleres Gráficos de la Nación. , 1978 p.16

DÉCIMA.- Que las Comisiones Mixtas del Escalafón y de Higiene y Seguridad, dependan funcionalmente de la Dirección General de la Función Pública, a efecto de que puedan tener mejores condiciones jerárquicas en la ejecución de sus programas,¹⁶¹ y desarrolle en forma integral bajo una concepción planificadora de la fuerza de trabajo de la administración pública en la Secretaría de la Reforma Agraria.¹⁶²

DÉCIMO PRIMERA, - Sustituir la denominación de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos por Dirección General de la Función Pública¹⁶³, en atención a la condición estratégica que tiene en la administración pública federal, en el sentido de implantar, desarrollar y proteger la administración profesional agraria entendida esta como:

[...] la existencia de un instrumental de protección del empleo frente a prácticas de padrinazgo o clientelismo político o intentos de captura por intereses particulares.¹⁶⁴

DÉCIMO SEGUNDA.-Fortalecer la implantación del Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, toda vez que es el eje sobre el que gira el sistema de la función pública. Adicionalmente, se daría cumplimiento al mandato de ley, por ello es conveniente efectuar las tareas siguientes:

- Ampliar el Banco de Datos a fin de operar más de doscientos datos de los servidores públicos y apoyar programas globales e institucionales del servicio profesional de carrera de la administración pública agraria. Para que dicho subsistema genere estadísticas que propicien la adecuada toma de decisiones, así como desarrollar y difundir la información necesaria a instancias adecuadas de nivel global, sectorial, e institucional o bien para servidores agrarios.
- Levantar el censo del personal y mantenerlo actualizado cada seis meses, a efecto de poder tener un Inventario con las características del personal tanto de base como de confianza, (Capítulo 1000) así como el contratado bajo el régimen de honorarios o de carácter eventual (1201, 1202) Para este fin, se debe considerar particularmente la información relativa al personal del servicio profesional de carrera que se obtiene del Comité Técnico de Profesionalización y Selección implantado en la Secretaria de la Reforma Agraria.
- Con fundamento en el Inventario del personal, elaborar estudios y conocer las potencialidades del servidor agrario, bien porque se ha capacitado por su cuenta o porque ha recibido institucionalmente la capacitación, de manera que

¹⁶¹ Ib.

¹⁶² Long Marceau. Director de la Función Pública (Francia) "" La experiencia francesa en la clasificación de los empleos de las administraciones del Estado"" . Bruselas Bélgica, (Mimeógrafo), 1960, p. 1

¹⁶³ Arguedas, op., cit., <http://www.sercivil.go.cr/dgsc-revista/secciones.aspx?Contenido=3> p. 3

proporcione información con el Departamento de Control de Plazas y Remuneraciones que tienen por función la programación presupuestal, a fin de establecer las previsiones en este ramo, posibilite reubicar al servidor agrario en tareas donde ejecute adecuadamente el trabajo, y fortalecer el Programa de servicio profesional de carrera de la administración pública federal en el ámbito central. Ver anexo # 7

- Con la información obtenida en diseñar políticas de crecimiento, oferta y demanda laboral, que posibilite diseñar estudios prospectivos de escenarios futuros de la Secretaría de la Reforma Agraria, determinar necesidades e instrumentar tablas de reemplazo (con base en el Registro Único de Servidores Público), administración comparada, analizar el desempeño y los resultados de servidores públicos, emitiendo conclusiones, entre otros estudios técnicos, así como vincular los demás subsistemas del servicio profesional de carrera.¹⁶⁵
- Elaborar el Programa Anual con objetivos, metas y programas-presupuesto sustantivos de la función pública, a fin de establecer alcances, prioridades y recursos necesarios para orientar el curso ordenado por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), y disponer de mecanismos e instrumentos para ejecutar evaluación del servicio profesional de carrera en forma integral.
- Efectuar estudios orgánico-funcionales y ocupacionales, a fin de ejecutar el proyecto de reestructuración interna de la propia Dirección General Adjunta de Recursos Humanos, así como implantar y readecuar los mecanismos, e instrumentar el servicio profesional de carrera.
- Promover ante las instancias normativas internas y globalizadoras, la actualización de instrumentos normativos, y control como: Reglamento Interior y Manual General de Organización de la Dependencia, de la Dirección General de la Función Pública, manuales de políticas y normas, así como sistemas y procedimientos del servicio profesional de carrera, entre otros no menos importantes.

5.2 SUBSISTEMA DE INGRESO.

DECIMO TERCERA - Desarrollar el Subsistema de Ingreso sustentado en el sistema de méritos, conforme a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública del Federal (LSPCAPF) Igualmente, éste subsistema tiene el papel prioritario en regular el proceso de reclutamiento y selección de candidatos de libre designación, de los que surjan del proceso normal del ingreso de aspirantes a ocupar plazas de base y confianza; como aquellos establecidos en el Programa Institucional del Servicio Profesional de Carrera. Así como destinar recursos presupuestales en la creación del órgano con nivel de Dirección de Área destinada a

¹⁶⁵ Ib. , pp. 47-48

impulsar acciones de ingreso y desarrollo profesional. Para esos efectos debe tener tres órganos operativos con nivel departamental destinados a:

- Ingreso del Personal (de libre designación y demás relativos al Servicio Profesional de Carrera);
- Control de Plazas y Remuneraciones, y;
- Desarrollo Profesional; basados en disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera correspondiente (LSPCAPF) (artículos 21° al 43°) y deberán dar cumplimiento en el ámbito institucional en la Secretaría de la Reforma Agraria.¹⁶⁶

5.3 SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL.

DECIMO CUARTA.- Es recomendable implantar orgánica y funcionalmente en la Dirección de Ingreso y Desarrollo con el propósito de vincular los Subsistemas de Planeación, Ingreso, Capacitación y Evaluación del Desempeño que sienten las bases para establecer las previsiones presupuestales e impulsar programas coincidentes con el estímulo y premiación a los servidores agrarios, sustentados en criterios objetivos, de productividad y no en el privilegio o padrinazgo. Así como fortalecer coordinación con el Comité Técnico de Profesionalización y Selección, propicie movilidad de servidores agrarios en el ámbito horizontal y vertical, apoyar reubicaciones locales y foráneas, entre otras acciones que contempla la Ley respectiva en sus artículos 35° al 43°. LSPCAPF.¹⁶⁷ Ver anexos # 4 y 7

5.4 SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES.

DÉCIMO QUINTA.- Es conveniente disponer del órgano administrativo con nivel de Dirección de Área, para la Capacitación y Certificación con funciones relativas a capacitación sustantiva, y para su adecuada instrumentación, se sugiere crear los departamentos denominados de Capacitación y Motivación, así como de Certificación de Capacidades que aplique las funciones que exige la Ley correspondiente (LSPCAPF) Por lo que es imprescindible conectar este Subsistema con la Planeación de Recursos Humanos, Información, Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño; a fin de fortalecer funciones que se ejecutan, propiciar la planeación de necesidades de servidores agrarios que requieren capacitación para el desarrollo profesional. No sólo de los detectados en información que proporcionan dichos subsistemas, sino los que ejecutan funciones de mando o de carácter gerencial dentro de la estructura administrativa, en virtud de exigencias que la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal demanda (LSPCAPF), para certificar semestralmente a los servidores públicos de mandos

¹⁶⁶ Consultar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, op., cit., pp.48-51

¹⁶⁷ Ib. , Pp. 50-51

medios, en coordinación con el Comité Técnico de Profesionalización y Selección.¹⁶⁸
Ver anexo # 7

DECIMOSEXTA- Instalar y ejecutar acciones relacionadas con la motivación, creando el órgano con nivel de Jefatura de Oficina dependiendo del Departamento de Capacitación y Motivación, que efectúe acciones destinadas a lograr propósitos globales e institucionales y de los servidores agrarios. En el sentido de crear una nueva cultura administrativa en el ejercicio de sus tareas, y cuyos objetivos deben estar conformados para crear una cultura favorable para desterrar el burocratismo y corrupción. Por ello, este Subsistema es valioso instrumento para promover la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF) en esta Secretaría, despertando entusiasmo del servidor agrario, al encontrar un horizonte promisorio como servidor público, con vocación y estabilidad en el servicio.

5.5 SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

DÉCIMO SEPTIMA.- Se sugiere instituir orgánica y funcionalmente el Subsistema de Evaluación del Desempeño que posibilite evaluar personal de carrera, de base y libre designación (confianza, lista de raya y contratados por honorarios), creando la Dirección de Evaluación del Desempeño y Separación Laboral, con dos órganos departamentales. Uno de ellos abocado a Evaluación del Desempeño de servidores agrarios y otro a tareas relacionadas con la Separación Laboral y ser factible de conectar este subsistema con Planeación, Capacitación, Desarrollo Profesional y Separación Laboral, así como efectuar estudios necesarios para actualizar y adecuar institucionalmente nuevas disposiciones emanadas de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF)¹⁶⁹ Ver anexo # 7

5.6 SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN LABORAL.

DECIMOCTAVA.- Fortalecer las funciones de relaciones laborales efectuando acciones sustantivas para personal de carrera que se deriven de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF) consignadas en los artículos 59° al 63° el programa permanente de entrevista a servidores agrarios que solicitan separación del servicio ya sea definitivo por causales de jubilación o pensión o carácter temporal, entre otras acciones de carácter laboral, serán factibles con la creación orgánica e instrumentados en este subsistema, tal como se indica en el punto anterior.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Ib. , Pp. 51-52

¹⁶⁹ Ib. , p. 52

¹⁷⁰ Ib. , 53

5.7 SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

DECIMONOVENA- Se recomienda constituir orgánica y funcionalmente el Subsistema de Control y Evaluación a nivel departamental con dependencia jerárquica de la Dirección de Planeación de los Recursos Humanos; Que instrumente tareas administrativas de control y seguimiento a los objetivos, metas y programas sustantivos del servicio profesional de carrera. El establecimiento del subsistema permite detectar posibles desviaciones en ejercicio del sistema integral, pues ofrece alternativas técnicas mediante el análisis comparativo de lo planeado con lo realizado, y estar en condiciones de emitir medidas correctivas que ordenen el rumbo del sistema ¹⁷¹ Ver anexo # 7

VIGÉSIMA - Adecuar el sistema de la administración y desarrollo de personal, al Sistema del Servicio Profesional de Carrera de Administración Pública Federal, conforme a modificaciones que se originen en la implantación de recomendaciones planteadas en este trabajo de investigación, a fin de alcanzar objetivos estratégicos y metas fijados por el Gobierno Federal para la Secretaría de la Reforma Agraria.

VIGÉSIMOPRIMERA. - Emitir políticas y normas en materia de la función pública, en la administración pública ámbito central, desconcentrado y del sector agrario con el propósito de que las entidades de referencia orienten sus acciones conforme a disposiciones de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en referencia (LSPCAPF), así como establecer el control y seguimiento para el adecuado cumplimiento de las metas y objetivos estratégicos del Sistema del Servicio Civil de Carrera en la Secretaría de la Reforma Agraria.

¹⁷¹ Ib.

CAPÍTULO VI.- CONCLUSIONES.

La implantación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) tiene un significado esencial porque dispone de un sistema justo, transparente que propicia el óptimo desarrollo económico y la adecuada distribución de la riqueza a mediano y largo plazos. Con ello contribuye a la renovación constante de la sociedad, dentro de una etapa orientada a construir al Estado con características democráticas y administración pública profesionalizada, eficiente, honesta y de calidad.

Consecuentemente con la institución de Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), se establece el marco legal para alcanzar los objetivos estratégicos en la administración pública federal, y pretende hacer eficiente y honesta la función pública; por lo que en cumplimiento a dicha disposición del Ejecutivo Federal, instruye a la Secretaría de la Función Pública a coordinar, controlar y evaluar la ejecución en la administración pública federal del ámbito central y desconcentrado.

No obstante, se estima conveniente que a corto y mediano plazos se modifique el viejo sistema de la administración pública en México, entre otras razones por la persistencia inercial de políticas, cultura de privilegio, corrupción y botín, heredadas del feudalismo medieval español, acrecentadas en los últimos setenta años bajo el mandato del Estado autoritario representado y comprometido con el corporativismo, clientelismo, patronazgo político y populismo. Por ello, reformar el aparato estatal que ha padecido corrupción, ineficiencia y deshonestidad en la administración pública, requiere de la institucionalización y consolidación del servicio profesional de carrera, que sea el instrumento contra la ausencia de continuidad programática gubernamental, que evite que la administración pública se convierta en botín de influencias, en pago de lealtades individuales y práctica patrimonial de los recursos públicos.

Con tales antecedentes, el estudio que hoy se ofrece hace un breve recorrido del servicio civil de carrera, identificando sus causas, sus razones históricas, su evolución y desarrollo, hasta llegar a la actual Administración Pública de México, concluyendo con la expedición de la Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Asimismo, incluye un diagnóstico administrativo de los recursos humanos en la Secretaría de la Reforma Agraria, con algunas recomendaciones sobre la administración y desarrollo del personal, que permita implantar e instrumentar el servicio profesional de carrera en esa dependencia del ejecutivo federal.

El diagnóstico de referencia, indica acciones prioritarias para implantar un sistema administrativo moderno que garantiza la instrumentación y desarrollo del servicio

profesional de carrera en la Secretaría de la Reforma Agraria. Además, propone realizar cambios significativos en las estructuras orgánicas básica y no básica, propicie el cumplimiento de objetivos, planes y programas de áreas que advierten puntos críticos como los que se observan en las direcciones generales de Administración, Información Agraria, y en la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos.

Por tales consideraciones, se estima conveniente **reestructurar** la Dirección de Administración en virtud de que concentra áreas estratégicas que poco tienen que ver con la naturaleza de sus objetivos, metas y programas. Y como se indicó en el diagnóstico correspondiente, es el órgano administrativo que ha revelado un crecimiento vertical y horizontal con un **152 %** entre los años **1986 a 2008**. Y actualmente es el órgano que tiene mayor crecimiento en toda la estructura básica en la Secretaría de la Reforma Agraria, tal como se observa en los anexos # 2,3 y 8. Sin estos cambios de estructura orgánica, difícilmente se puede estar en condiciones para instrumentar y desarrollar el servicio profesional de carrera en esta Dependencia del ejecutivo federal.

Derivado de ello, se propone que la actual Dirección General Adjunta de Recursos Humanos, órgano responsable de implantar el Servicio Profesional de Carrera, pase al nivel jerárquico de Dirección General y con la autoridad necesaria dentro de la estructura básica en la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de impulsar acciones estratégicas de la profesionalización en la administración pública.

Adicionalmente, se sugiere hacer uso racional de los recursos presupuestales de tres direcciones generales adjuntas que corresponden a Recursos Humanos, Materiales e Inmuebles, y Contabilidad y Presupuesto; así como siete órganos de la Dirección de Organización Administrativa que están fuera y al alcance de los objetivos, metas y programas de la función pública y se apliquen en la creación de órganos administrativos indispensables para la implantación y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la dependencia de referencia. Por otra parte es conveniente crear orgánica y funcionalmente lo que exige la Ley en mérito (LSPCAPF) para el adecuado funcionamiento, ya que a la luz de los resultados identificados en el diagnóstico, el servicio profesional de carrera de conformidad con la investigación verificada en la multicitada Secretaría, en los **últimos tres años se han efectuado 97 concursos de selección a ocupar plaza de puesto de mando, de los cuales el 45.36 % se han declarado desiertos, el 6.19 % se han cancelado por distintas razones, 11.34 % se encuentran en proceso y sólo el 37.11 % se ha obtenido ganador.**

Por otro lado, se puede comprobar la inviabilidad del servicio profesional de carrera, cuando de **378** servidores agrarios sujetos al servicio profesional de carrera, sólo **71** han cumplido con la **CERTIFICACIÓN y adicionalmente ninguno tiene acreditado el nombramiento**. Igualmente, para reforzar lo anterior, sólo se han acreditado **28 INGRESOS POR CONCURSO**, lo que significa que el **93 %** del universo no han ingresado a ocupar la plaza mediante concurso, sino que han sido designados de acuerdo con el sistema de administración de personal tradicional.

Lo que demuestra la hipótesis de este trabajo de investigación: es inviable la implantación del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Reforma Agraria, si no se atienden los ajustes a la estructura orgánica que señalamos en las recomendaciones arriba mencionadas.

Asimismo, es prioritario instrumentar estudios orgánico funcionales para reestructurar todo el sistema de administración y profesionalización del personal, a fin de disponer del sistema organizacional que haga factible el funcionamiento del sistema administrativo que nos ocupa. Así como oriente la creación de órganos y funciones sustantivas de planeación, ingreso, desarrollo profesional, evaluación del desempeño, capacitación y certificación de capacidades, y egreso laboral, dado que se carece de ellos.

De igual manera en el ámbito de la Secretaria de la Reforma Agraria en la medida en que el nivel jerárquico de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos se modifique, el Comité Técnico de Profesionalización y Selección tendrá mayor peso en la toma de decisiones y en sus resolutivos relativos a la instrumentación del servicio profesional de carrera, lo que se traducirá en lograr los objetivos y metas de este último (artículo 74° de la Ley LSPCAPF)

Por tanto, se concluye con este trabajo que la tarea para lograr la administración pública agraria profesionalizada, es aún un proceso a mediano y largo plazo, que conforme se vayan realizando cambios en su estructura organizacional y se observen los lineamientos globales del servicio profesional de carrera se irá avanzando en la construcción de un sistema administrativo con mecanismos que transparenten el proceso administrativo que se aleje de las políticas del privilegio y oportunismo, conforme a las exigencias y demandas de la comunidad campesina.

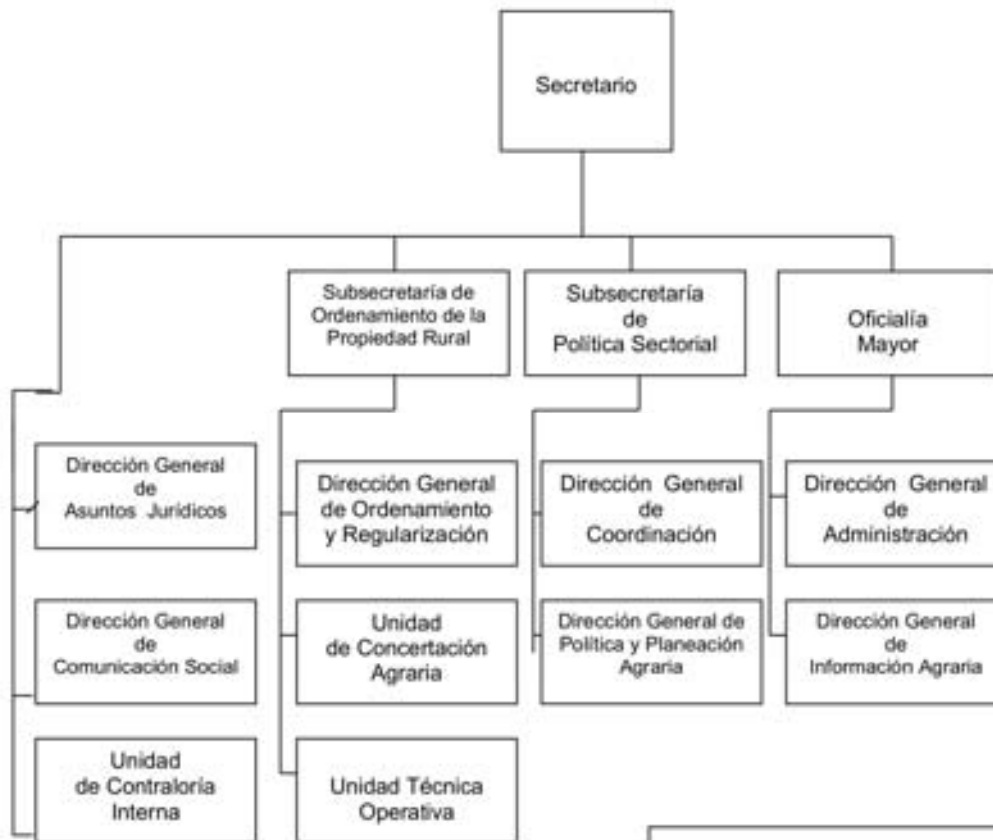
Finalmente considero inevitable e irreversible la creación de la administración pública profesionalizada, porque permite ser un valioso mecanismo contra la corrupción, clientelismo, padrinazgo político y coadyuvante en el crecimiento de la economía nacional, meta impostergable en la edificación y democratización del Estado mexicano.

- ANEXOS

ANEXO # 1:

**ESTRUCTURA BÁSICA DE LA SECRETARÍA DE
LA REFORMA AGRARIA (ACTUAL).**

ANEXO # 1
ESTRUCTURA BÁSICA: SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA (ACTUAL)



Abril/2008

Fuente: <http://www.sra.gob.mx/internet/index.htm>

ANEXO # 2:

**OFICIO DE REGISTRO DE ESTRUCTURAS
ORGÁNICAS PARA LA SECRETARÍA DE LA
REFORMA AGRARIA, DE LA DIRECCIÓN
GENERAL DEL SERVICIO CIVIL, DE LA
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y
PRESUPUESTO Y ORGANOGRAMA DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN,
DE LA SRA. OCT/1986**



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL

25.4 2500 /86

México, D.F., a 31 de octubre de 1986

LIC. JORGE AMPUDIA HERRERA
Oficial Mayor de la Secretaría
de la Reforma Agraria
Presente.

Con fundamento en el Artículo 32, Fracciones XIV y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de acuerdo a las medidas de racionalización de estructuras orgánicas, esta Dirección General ha procedido al análisis y reestructuración de la Estructura No Básica de la Secretaría de la Reforma Agraria; derivándose los siguientes comentarios:

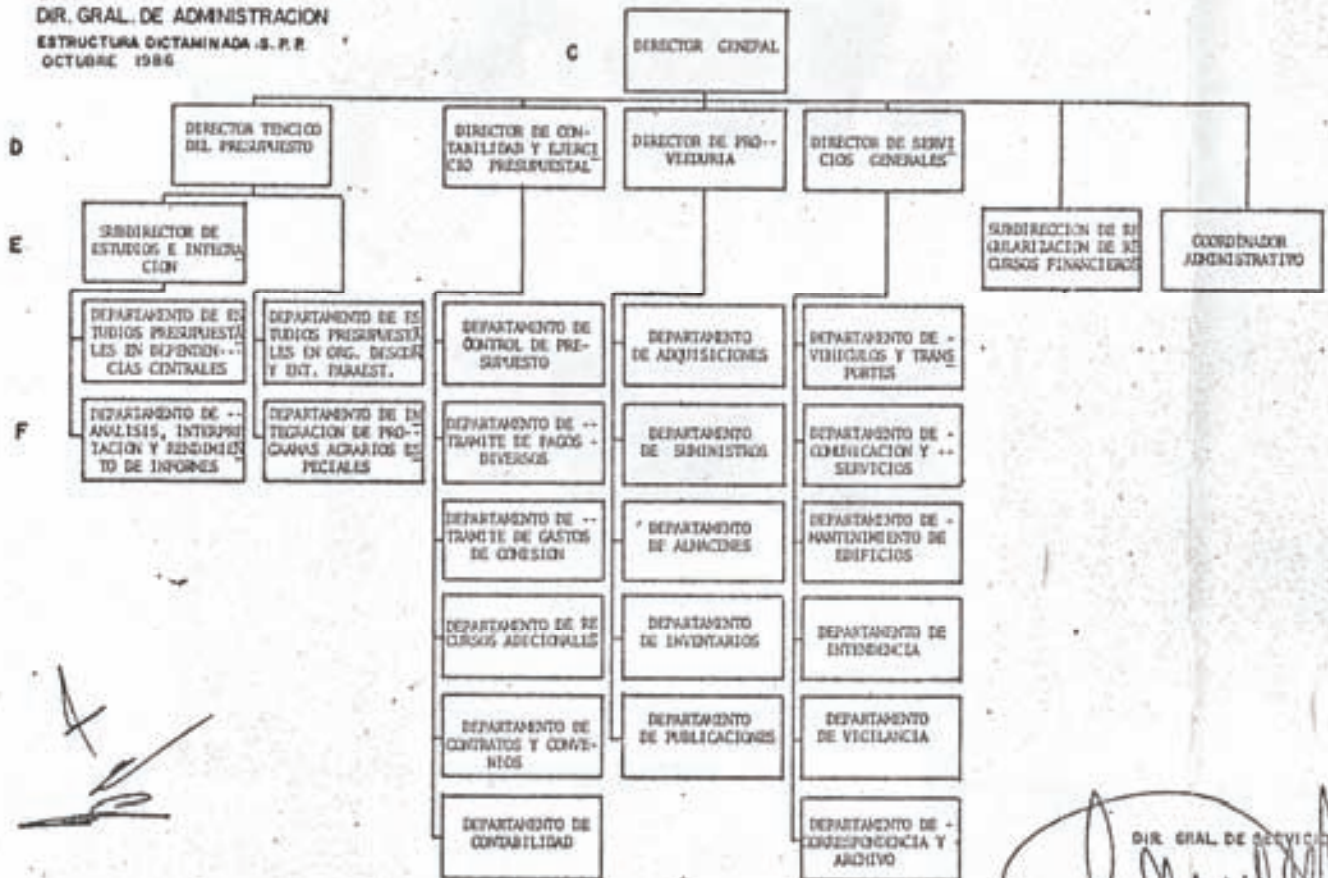
- 1) Se ha registrado la estructura de organización de Dirección de Area a Jefatura de Departamento, por lo que se podrá proceder a su implantación de acuerdo al registro y estructuras anexas.
- 2) Dichas estructuras deberán ajustarse estrictamente a las plazas y recursos presupuestales autorizados y a las medidas de racionalización contenidas en el oficio del 26 de julio de 1985, emitidos por esta Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sin otro particular, reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

SUPRAGIO EFECTIVO NO REELECCION.
El Director General

- C.c.p. Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional. Presente.
- C.c.p. Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal. Presente.
- C.c.p. Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Presente.
- C.c.p. Director General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Rural Integral. Presente.
- C.c.p. Director de Integración y Control. Presente.

S R A
 DIR. GRAL. DE ADMINISTRACION
 ESTRUCTURA DICTAMINADA S. P. R.
 OCTUBRE 1986



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
 DIR. GRAL. DE SERVICIOS GENERALES
 LIC. LUIS VAZQUEZ CANO

ANEXO # 3:

**ORGANOGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE ADMINISTRACIÓN DE LA SECRETARÍA DE
LA REFORMA AGRARIA (ACTUAL).**

Anexo #3
ORGANOGRAMA: DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
(SITUACIÓN ACTUAL)



Fuente: http://www.sra.gob.mx/internet/transparencia/estructura_organica/organigramas/DGA/estru.dga.htm

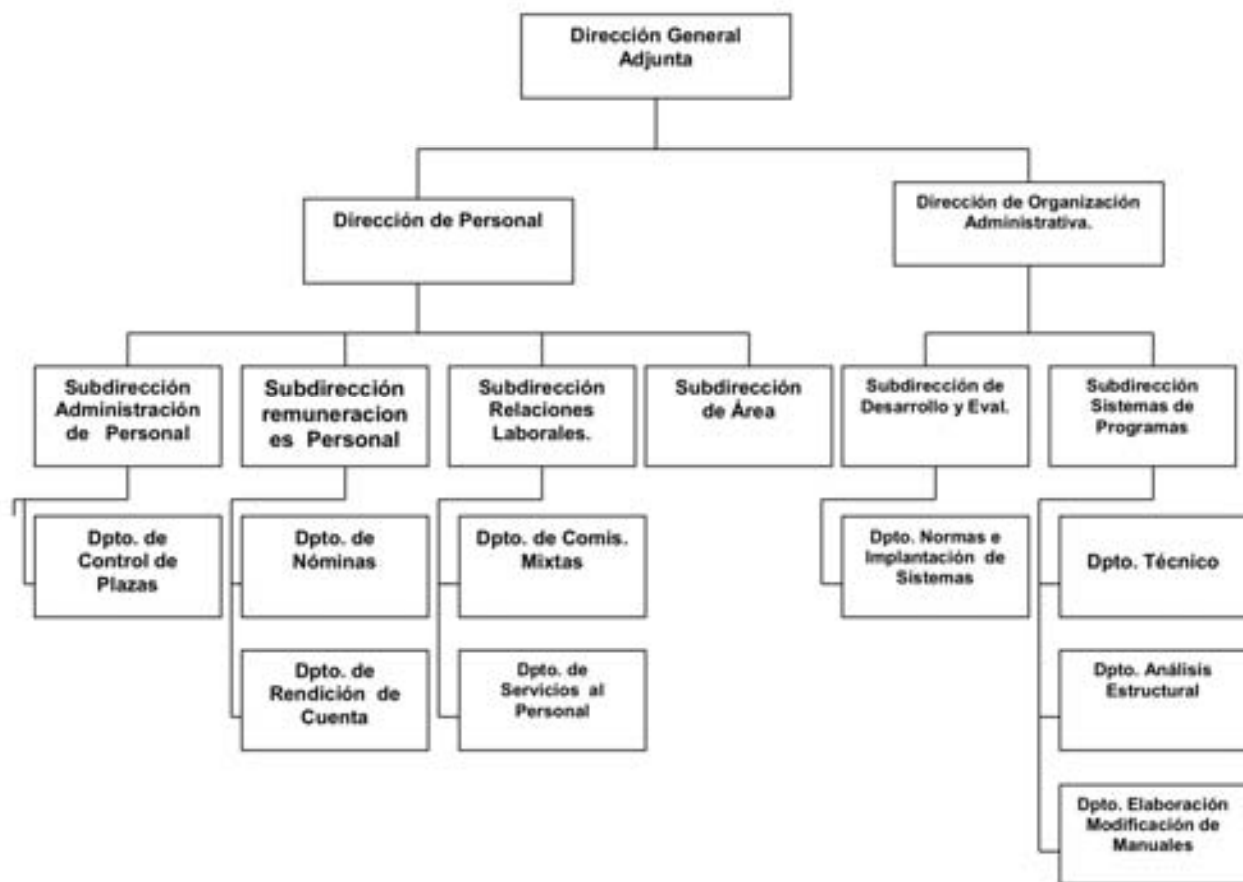
Abril/2008

ANEXO # 4:

**ORGANOGRAMA DE LA DIRECCIÓN ADJUNTA
DE RECURSOS HUMANOS, DE LA
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
(ACTUAL).**

Anexo # 4

ORGANOGRAMA: DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE RECURSOS HUMANOS (ACTUAL)

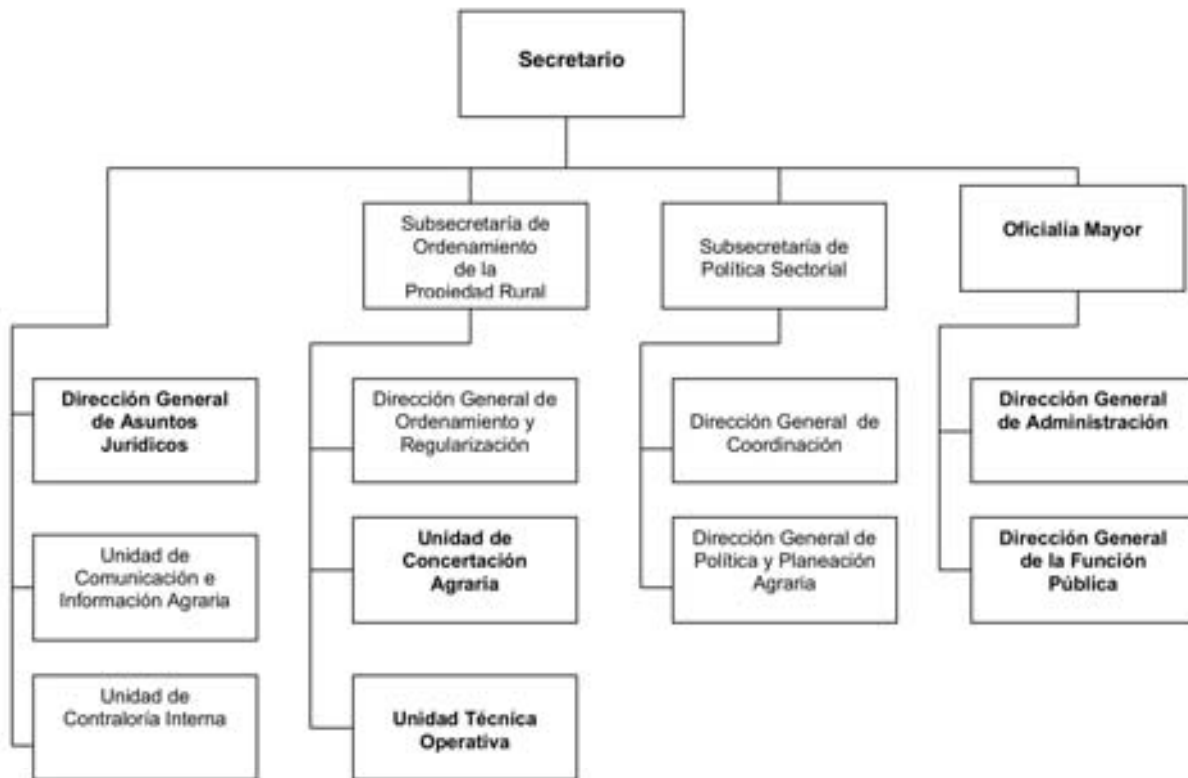


Fuente:
<http://www.sra.gob.mx/internet/transparencia/estructuraorganica/Organogramas/daa/estru.daa.htm>

ANEXO # 5:

**ESTRUCTURA BÁSICA DE LA SECRETARÍA DE
LA REFORMA AGRARIA (PROPUESTA).**

Anexo # 5
ESTRUCTURA BÁSICA: SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
(PROPUESTA)

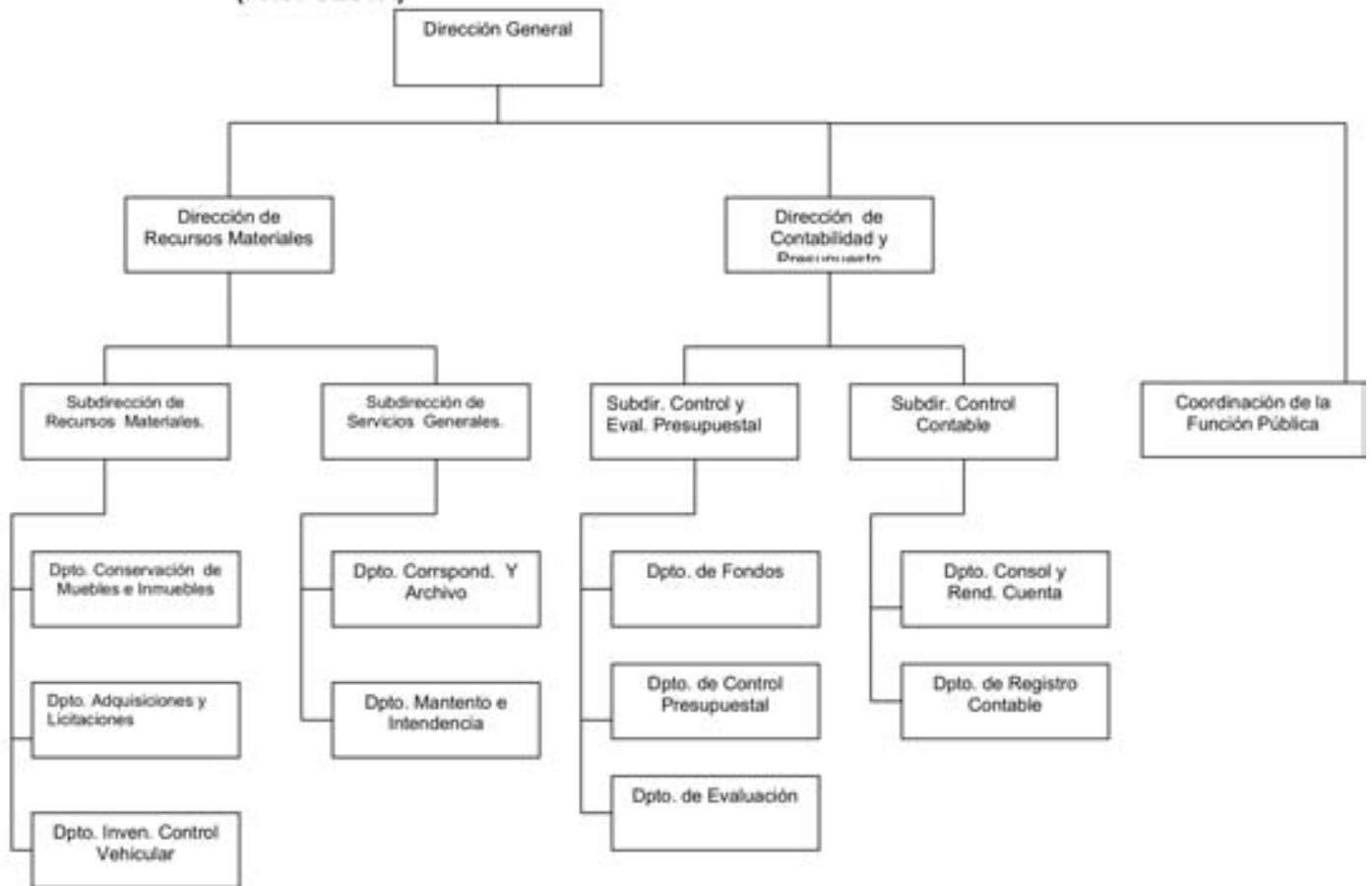


Fuente:
<http://www.sra.gob.mx/internet/transparencia/estructuraorganica/Organogramas/daa/estru.daa.htm>

ANEXO # 6:

**ORGANOGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE ADMINISTRACIÓN
DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA
AGRARIA (PROPUESTA).**

Anexo # 6
ORGANOGRAMA: DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
(PROPUESTA)

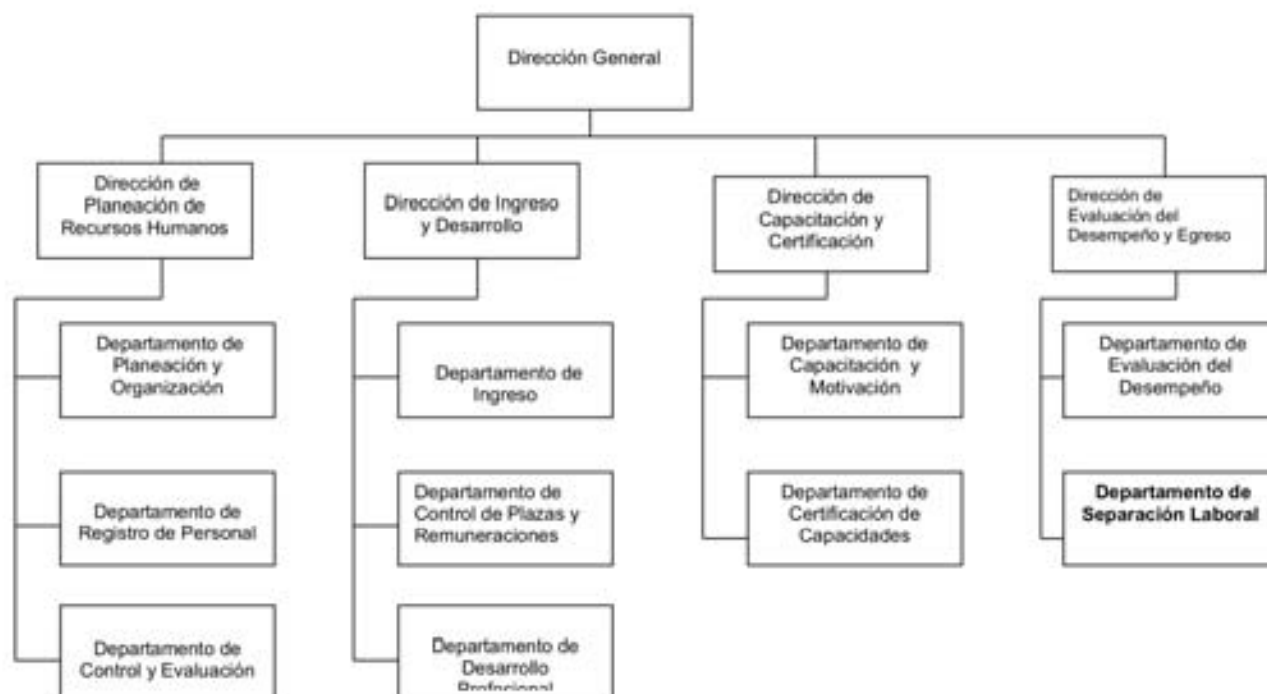


ANEXO # 7:

**ORGANOGRAMA DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DE LA
SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
(PROPUESTA).**

Anexo # 7

**ORGANOGRAMA: DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
(PROPUESTA)**



Abril/2008

Fuente:
<http://www.sra.gob.mx/internet/transparencia/estructuraorganica/Organigramas/dga/estru.dga.htm>

ANEXO # 8:

**GRÁFICA DE DISTRIBUCIÓN DE PLAZAS-
PUESTO DE ESTRUCTURA Y HOMOLOGOS
DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA
AGRARIA (ÁMBITO CENTRAL)**

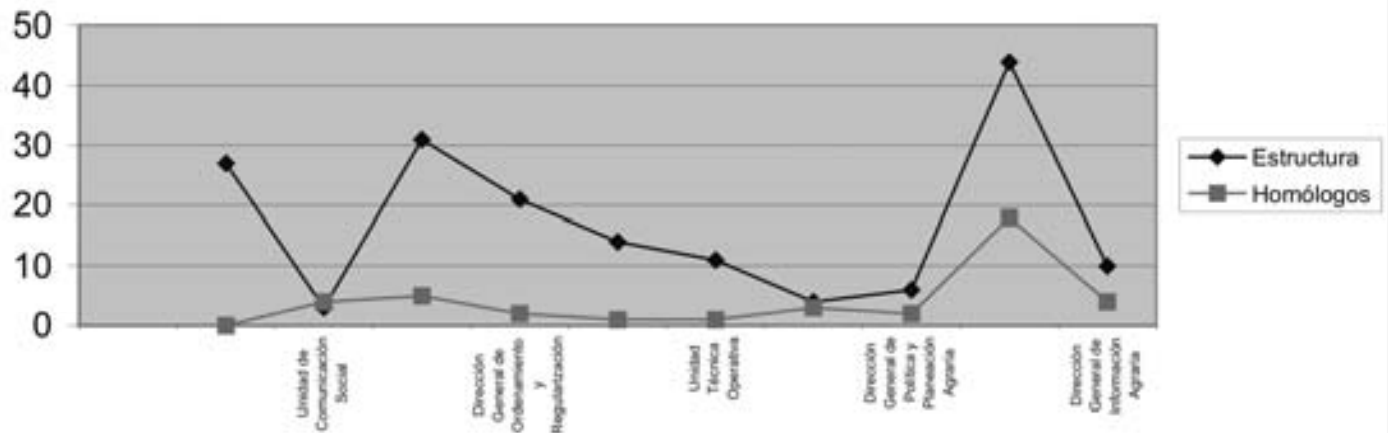
Distribución de plazas-puestos de estructura y homólogos del SPC (ámbito central)

Unidad Administrativa	Estructura	Homólogos
Dirección General de Asuntos Jurídicos	27	0
Unidad de Comunicación Social	3	4
Unidad de Contraloría Interna	31	5
Dirección General de Ordenamiento y Regularización	21	2
Unidad de Concertación Agraria	14	1
Unidad Técnica Operativa	11	1
Dirección General de Coordinación	4	3
Dirección General de Política y Planeación Agraria	6	2
Dirección General de Administración	44	18
Dirección General de Información Agraria	10	4
Totales:	171	40

Distribución de plazas-puestos de estructura y homólogos del servicio profesional de carrera de la Secretaría de la Reforma Agraria (ámbito central)

Anexo # 8

Fuente: http://www.sra.gob.mx/internet/transparencia/estructuraorganica/organigramas/DGA/estr_



-BIBLIOGRAFÍA

Academia de Ciencias de la URSS, Manual de Economía Política, Editorial Grijalvo, México, 1965

Arguedas Herrera, José Joaquín. Los nuevos retos del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica ante la demanda del entorno globalizado. Revista del Servicio Civil Digital # 19 2008 <http://www.sercivil.go.cr/dgsc-revista/secciones.aspx?Contenido=3>

Arnold, Linda. Burocracia y burócratas en México 1742-1835. Editorial Grijalvo, México, 1991

Bonnin, Charles-Jean. Principios de Administración Pública, FCE, México, 2004

Bruce J. Perl, Juan de Dios Pineda. Una Revisión inicial a la Nueva Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México. Oportunidades y desafíos en la medición de resultados. México. [//www.Org.ve/fulltext/0047314,pd#search=servicio%20de%20carrera%20inglaterra](http://www.Org.ve/fulltext/0047314,pd#search=servicio%20de%20carrera%20inglaterra).

Carrillo Castro, Alejandro et al. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Editorial SEI, S.A., México, 1979

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, 2ª edición, Porrúa, México, 1980.

Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México (Estudio de un caso)", Revista de Administración Pública, N° 26 Septiembre-Diciembre, México, 1984

Clavijero, Francisco Javier. Historia Antigua de Méjico, 1ª, Edición, Editorial del Valle de México, S.A. México, 1853

Comité Técnico de Unidades de Recursos Humanos. Recomendaciones para la reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Editorial Presidencia de La República, septiembre, México, 1978

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Quinta Edición, Editorial Secretaría Ejecutiva del IFE, México, 2003

Coordinación General de Estudios Administrativos. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Editorial Presidencia de la República, México, 1979

Coordinación General de Estudios Administrativos. Informe Sobre la Reforma la

Administración Pública Mexicana 1965. Editorial Presidencia de la República, México, 1978

Coordinación General de Estudios Administrativos. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. Editorial Presidencia de la República, México, 1982

Cue Cánovas, Agustín. Historia Social y Económica de México 1521-1854, Tercera edición, Trillas, México, 1969

Guerrero Amparán, Juan Pablo. "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", CIDE, México, [_civil/DT%2090.pdf](#)

Guerrero Orozco, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Ediciones INAP, México, 1980,

Guerrero Orozco, Omar. Las Ciencias de la administración en el estado absolutista, Editorial Fontana, México, 1986

Guerrero Orozco, Omar. Principios de Administración Pública., Editorial FCE, México, 1980, www.omega.ilce.edu.mx.3000/sites/csa/principio/inicio.html

Hofmann, Andrés. "El Servicio Profesional de Carrera y su Marcha hacia el final del sexenio". Revista Servicio Civil de Carrera # 5, Primer Semestre, México, 2006

Haro Bélchez, Guillermo. El Servicio Civil de Carrera y los Servidores Públicos o Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública, Mimeógrafo, México, s/f

Haro Bélchez, Guillermo. Servicio público de carrera: tradición y perspectivas. Editorial INAP, México, 2000

H. Congreso de la Unión. Las Constituciones de México, Editorial Comité de Asuntos Editoriales, México, 1991

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México, 1981

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Apartado "B" de la Constitución. Editorial Talleres Gráficos de la Nación. México, 1977

Ley Orgánica de la Administración. Pública Federal, Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DO. Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México, 2003

Long, M. Marceau. La experiencia francesa en la clasificación de los empleos de las administraciones del Estado, s/f Bruselas, Bélgica (mimeógrafo), 1960

Maguidóvich, I P. Historia del descubrimiento y exploración de Latinoamérica, Edito. Progreso, Moscú 1973

Martínez Puón, Rafael. Servicio profesional de carrera ¿para que?. Editorial Porrúa, México, 2005

Marx, Carlos, El Capital, Tomo, 4ª edición, FCE. México-Buenos Aires, 1966

Marx, Carlos, y Federico Engels. La Revolución Española, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, s/f

Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Ruemer. Por un Gobierno con Resultados. Editorial F.C.E. México, 1999

Mora, José María Luis. México y sus Revoluciones, Tomo I, Porrúa, 2ª edición, Colección de Editores Mexicanos, México, 1965

Mora, José María Luis. México y sus Revoluciones, Tomo II, Porrúa, 2ª edición, Colección de Editores Mexicanos, México, 1965

Mora, José María Luis. México y sus Revoluciones, Tomo III, Porrúa, 2ª edición, Colección de Editores Mexicanos, México, 1965

Mora, José María Luis. "Sobre los perniciosos efectos de la Empleo-Manía" Revista de Administración Pública, N° 50 abril-junio, México, 1982

Moreno Espinosa, Roberto. "Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México". Revista Servicio Civil de Carrera # 2, Segundo Semestre, México, 2004

Morgan, Lewis H. La Sociedad Primitiva, 2ª edición Ayuso, Madrid, 1971

Orduño Rebollo, Enrique. Intendentes e Intendencias. Editorial Tres Américas, Madrid. 1997

Pardo, María del Carmen. "Viabilidad política del Servicio Civil de Carrera en México". Revista El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública en México. N° 103, México, Enero/abril/2000

Perlman, Bruce J. Y Juan de Dios Pineda: Una revisión inicial a la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México: oportunidades y desafíos en la medición de resultados. México, [http://www.org.ve/fultext/0047314,pd#search=servicio%20de carrera %20 inglaterra](http://www.org.ve/fultext/0047314,pd#search=servicio%20de%20carrera%20inglaterra)

Procuraduría Agraria, <http://www.pa.gob.mx/principal/historia.htm>

Quiroga Leos, Gustavo. "El servicio civil de carrera". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, Mimeógrafo, México, 1980

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DO. México, 2004

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DO. México, 2007

Riva Palacio, Vicente. México A Través de los Siglos, Tomo I, 15ª edición, Editorial Cumbre, México, 1979

Riva Palacio, Vicente. México A Través de los Siglos, Tomo III, 15ª edición, Editorial Cumbre, México, 1979

Riva Palacio, Vicente. México A Través de los Siglos, Tomo IV, 15ª edición, Editorial Cumbre, México, 1979

Salazar Ballén, Rubén. Historia de la Ideas Políticas. Tomo II, Editorial Costa-ACIC, México, 1962

Secretaría de la Función Pública. Información Estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal. México, 2007.

Secretaría de la Presidencia "Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal" # 1, México, Editorial Talleres Gráficos de la Nación, 1977.

Secretaría de la Presidencia " Boletín de Estudios Administrativos " # 2 Editorial Talleres Gráficos de la Nación, 1977.

Secretaría de la Presidencia " Boletín de Estudios Administrativos " # 3, México, Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México, 1977.

Secretaría de la Presidencia. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal # 2. Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México, 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983,

Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Servicio Civil. Oficio dictamen de registro de estructuras orgánicas. Organograma de la Dirección General de Administración, México.1986

Secretaría de Programación y Presupuesto. Servicio Civil de Carrera (Anteproyectos), México, Editorial Talleres Gráficos de la Nación, 1981

Secretaría de la Reforma Agraria. Informe de Rendición de Cuenta III Etapa. <http://www.sra.gob.mx/internet/rendicion/formato3sra.pdf>

Secretaría de la Reforma Agraria. Condiciones Generales de Trabajo. Edic. México, y Reglamento Interior 2000. <http://www.sra.go.mx/internet/transparencia/marconormativo/pdf/otras%>

Taces, Bartolomé, Antoine. "Metodología para la aplicación de un sistema de Servicio Civil de Carrera", Revista El servicio público de carrera en las entidades federativas de México. Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Aguascalientes, México, 2004

Vázquez Nava, María Elena; Vázquez Cano, Luis; Gil Díaz, Francisco; y otros. La Administración pública contemporánea en México. Editorial F.C.E., México, 1993.

Von Justi, Juan Enrique. Ciencia del Estado. Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México, CHA. México, 1996.

Zorrilla Martínez, Pedro; Martínez Silva, Mario; Duhalt Krauss, Miguel y otros. La Administración Pública Federal. Editorial UNAM, México, 1976

Waldo Dwight. Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización otros aspectos. Editorial Trillas, México, 1978

Weber, Max. Economía y Sociedad, Tomos I, y II 2ª, Editorial FCE, México, 1974