

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

ACADEMIA DE ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE
CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN
EDUCATIVA. PRESENTA: MIGUEL ANGEL SABINO VENANCIO.

DIRECTOR DE TESIS. LIC. MARIO R. NAVARRO PADILLA

México. D.F.

Abril. 2003.

INDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN

1

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1	MARCO TEÓRICO	3
1.2	DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN	10
1.3	CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11
1.4	DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	12
1.5	DEFINICIÓN DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA	14
1.6	TIPOS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA	15
1.7	ANTECEDENTES GENERALES	18
1.7.1	INGLATERRA	18
1.7.2	ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	21
1.7.3	FRANCIA	23
1.7.4	MÉXICO	24
1.7.4.1	MARCO JURÍDICO	27
1.7.4.2	NECESIDAD DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	35
1.7.4.3	LIMITACIONES Y TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS	39

CAPITULO 2 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y SU INFLUENCIA EN LA EDUCACIÓN

2.1	IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA	42
2.2	PERFIL DEL ADMINISTRADOR EDUCATIVO	45
2.3	LA CARRERA MAGISTERIAL	46
2.3.1	OBJETIVOS	48
2.3.2	LINEAMIENTOS	49
2.4	COMPROMISO SOCIAL POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	53

CAPITULO 3 PROGRAMAS Y ACCIONES EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

3.1	SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL.	56
3.2	ANTEPROYECTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	59
3.3	COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	64
3.4	REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	68
3.5	PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000.	72
3.6	TENDENCIAS ACTUALES	75

**CAPITULO 4 CAUSAS QUE IMPIDEN LA IMPLEMENTACIÓN
DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO: CRITERIOS
Y ESTRATEGIAS PARA SU APLICACIÓN.**

4.1	LIMITANTE DE TIPO ECONÓMICO	90
4.2	LIMITANTES EN EL ASPECTO LEGAL	95
4.3	LA BARRERA SINDICAL	99
4.4	LIMITANTE POLÍTICO-CULTURAL	104
4.5	CRITERIOS Y ESTRATEGIAS PARA LA APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.	108
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	111
	BIBLIOGRAFÍA	115
	GLOSARIO	119

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos contemporáneos requieren resolver los urgentes problemas derivados de la industrialización, la urbanización, el crecimiento demográfico, el desarrollo científico y tecnológico etc., en un ambiente de crecientes demandas de los diversos sectores de la sociedad. Por lo cual, la administración pública se ha visto precisada a ampliar su poder y capacidad de acción para satisfacer las necesidades. Por esto, en casi todas las naciones altamente desarrolladas y en los países en vías de desarrollo el gobierno ha sido y es el más grande empleador. En consecuencia el personal que labora en la administración pública debe contar con un alto grado de responsabilidad, al mismo tiempo se requiere que las labores que desempeña se realicen con un cierto nivel de competencia profesional, del cual resulte una función pública eficiente.

Específicamente en México la necesidad de contar con una administración pública profesionalizada ha sido campo fértil para la discusión en las últimas décadas, recobrando mayor fuerza en la actualidad, dichas discusiones se han centrado en la posibilidad de instaurar un Servicio Civil de Carrera, que permita la preparación constante del servidor público, a través de mejores programas de capacitación, logrando con ello una verdadera vocación de servicio, además de estimular el ascenso en base al mérito en igualdad de condiciones para todos los individuos que integran la organización.

Por tanto, es propósito de este trabajo abordar lo realizado hasta ahora en materia de Servicio Civil de Carrera en México, determinar el porque no se ha logrado la instauración de esta técnica en nuestra administración pública, realizando para ello modestas reflexiones y comentarios.

Así, en el primer capítulo se presenta el marco teórico que da sustento a nuestro objeto de estudio, además se hace referencia a la administración pública centralizada, por considerar que es desde ésta, de donde se debe partir para la implementación del SCC.

De igual forma se analizan las características que presenta el Servicio Civil de Carrera en algunos de los países desarrollados que ya tienen instaurada esta técnica. Finalmente abordamos el caso específico de México contemplando sus antecedentes el marco legal en que se encuentra y la indispensable necesidad de contar con ésta técnica en México.

En el segundo capítulo se contempla la influencia que ha tenido el Servicio Civil de Carrera en el ámbito educativo, en donde de manera específica se aborda el nivel de educación básica, analizando para ello el Programa de Carrera Magisterial, y el Acuerdo del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, por considerar que en estos programas se pone de manifiesto la ingerencia de ésta técnica en el ámbito educativo.

En el tercer capítulo del trabajo se describen los programas y acciones que ha emprendido el gobierno federal en la materia, acciones que se contemplan apartir de la década de los 80° por considerar que ha partir de este periodo se inician las bases que pretenden impulsar un Servicio Civil de Carrera, en México.

En el capítulo cuarto, se abordan las posibles limitantes que han impedido la instauración de ésta técnica en México, las cuales quedan a consideración del lector para que pueda o no calificarlas como tal.

Finalmente se agregan las conclusiones y recomendaciones que resultaron de la investigación.

CAPITULO. 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1 MARCO TEÓRICO

La actuación eficaz y eficiente del gobierno para atender las diversas necesidades de la población ha sido y es exigida por los beneficiarios de bienes y servicios públicos (educación, salud e impartición de justicia).

Para lograr lo anterior es indispensable contar con una administración pública moderna y eficiente que responda con oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país. Ante tal exigencia se hace necesaria la profesionalización del servicio público.

En este contexto el Servicio Civil de Carrera surge como el instrumento que servirá de engranaje para lograr la modernización de la función pública.

La intención de contar con un servicio público altamente calificado en aptitud de atender las demandas de la sociedad, no es única ni exclusiva de país alguno, lo mismo se hace necesaria en países denominados subdesarrollados, como en países desarrollados, tal es el caso de Inglaterra en donde el programa de carrera administrativa la llevó a cabo a partir del informe “ La Organización del Servicio Civil Permanente” cuyas propuestas fueron aplicadas paulatinamente desde 1855, Francia, cuyo primer estatuto general de funcionarios fue emitido el 14 de septiembre de 1941, logrando una radical reforma de la función de gobierno al crear posteriormente la Escuela Nacional de Administración. Finalmente, destaca el ejemplo de los Estados Unidos que desde 1864 contó con proyectos de ley para mejorar la eficacia del servicio civil a través de la selección objetiva de funcionarios, mismo que maduraría hasta la posterior creación de la comisión del servicio civil.

En México, la intención de formalizar al Servicio Civil de Carrera se dio en el año de 1981 con la expedición del anteproyecto del Servicio Civil de Carrera, a través de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

Posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, enunció como líneas de acción el fomento a la vocación de servicio del personal mediante la

motivación adecuada, para elevar así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento del servicio público y la promoción de la capacitación permanente de manera que genere condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa. En este orden de ideas, el 29 de junio de 1983, se publica el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil en la Administración Pública Federal, cuyo reglamento fue expedido el 19 de junio del año siguiente.

Complementariamente a estas acciones, en distintos foros en México se ha expresado la necesidad y los beneficios de instaurar un Servicio Civil con el propósito de que las instituciones recobren la confianza ciudadana, se ofrezca continuidad en el servicio y se consoliden los programas de desarrollo.¹

Sin embargo, estos intentos para lograr avances en la materia no han representado los resultados esperados. Sin duda la ausencia de disposiciones de rango legal ha operado en deterioro de estos proyectos. Este comentario se argumenta después de haber analizado los estudios de teóricos expertos en el tema de entre los que se destaca el trabajo de María del Carmen Pardo, quien al hacer una revisión histórica determina que en algún momento la intención original si fue la de contar con las mejores personas para los puestos adecuados y que esta intención se fue pervirtiendo a lo largo del tiempo hasta finalmente perderse y entonces se empieza hablar de profesionalización porque de lo que se trata es de evitar el tema de la implantación propiamente de un Servicio Civil de Carrera.

También sostiene, que con la publicación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión (1938) en donde se hace una distinción entre trabajadores de base y de confianza empieza a perderse el impulso inicial de contar con estas mejores gentes, porque ante el cambio del Ejecutivo cada sexenio, implicaba también un cambio de personal, entonces ya no

¹ Véase, PATIÑO, Patricio. Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público. INAP. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, p. 48

se necesitaba a los mejores hombres, sino a las personas leales al proyecto político.²

De esta manera compartimos la postura de María del Carmen Pardo, pues con su aportación estamos en la posibilidad de argumentar que con la división que hay entre el trabajador de base y de confianza surge el principal problema que impide la instauración del Servicio Civil a nivel federal.

Pues aunque en el colectivo de trabajadores de base se generó una especie de Servicio Civil que ahora se tiene plasmado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) pero que es un servicio que no funciona por que esta basado en la antigüedad y no en el mérito, por ejemplo para una promoción los mejores no son los que avanzan sino los que tienen más tiempo en la institución.

En cuanto al trabajador de confianza, se puede mencionar que con el cambio de titular del ejecutivo implica también un cambio de personal, y entonces no se genera un Servicio Civil pero si se genera experiencia y aquí se pueden mencionar las ventajas y desventajas; una ventaja es que existen servidores públicos que llevan en la administración pública veinte o veinticinco años cambiando de un puesto a otro, esto les permite conocer de diferentes ramas y pueden hacer acopio de todos sus conocimientos para tomar una decisión, es decir no esta encasillado en una sola materia. Una desventaja fundamental es el costo del aprendizaje en cada puesto que ocupa, pues puede resultar costoso para la sociedad.

De la misma manera tomamos en consideración para el desarrollo de nuestro objeto de estudio las aportaciones realizadas por Guillermo Haro Bélchez, quien al igual que la autora antes mencionada, menciona que existe un laberinto que se caracteriza por la pluralidad de regímenes jurídicos a los que están sujetos las relaciones entre los trabajadores y sus patronos (entendiéndose por patrón al Estado) recalcando la división que hay entre el trabajador de base y de confianza.

² Vid, PARDO, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. INAP/COLMES, México, 1991, pp.150-152.

Además de lo anterior, el estudio de Haro Bélchez nos menciona que el aspecto político cultural ha influido de manera determinante al deterioro de nuestra función pública.³

Una vez señalados los aspectos anteriores, es conveniente mencionar un hecho que indiscutiblemente marcó y marcará la pauta de forma periódica la vida funcionarial en México, nos referimos al cambio de titular del ejecutivo el pasado 2 de julio del 2000. Pues en la actual administración a cargo del presidente Vicente Fox, se han realizado propuestas respecto a la posible instauración del servicio civil en México. Por lo tanto es conveniente revisar los rasgos del pensamiento actual del tema.

Por tal motivo, son de vital importancia la consulta de documentos oficiales ya que a través de estos se podrán analizar las diversas acciones y esfuerzos que ésta emprendiendo el gobierno federal para lograr institucionalizar dicha técnica en México.

Dentro de estos documentos se encuentra el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental en el que en uno de sus apartados establece la preocupación de poder implementar la carrera administrativa en México.

A nuestro juicio los estudios de los teóricos antes señalados cumplen con los fundamentos necesarios que respaldaran y darán soporte a nuestra investigación.

Dado lo anterior y con la intención de mostrar el orden metodológico de este estudio, a continuación se describen de manera condensada los aspectos fundamentales del mismo.

El trabajo intitulado "Obstáculos para la Implementación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana" desde su diseño surgen una serie de interrogantes las que a continuación se mencionan:

¿En que consiste el Servicio Civil de Carrera?, ¿Qué se ha hecho hasta el momento en materia de Servicio Civil de Carrera?, ¿por qué no se ha podido instaurar esta técnica en México?

³ Vid, HARO Bélchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas. INAP, México, 2000, p. 186

Por lo anterior, durante el desarrollo de esta investigación se pretenden dar respuesta a dichas interrogantes.

Dados los cuestionamientos anteriores y tomándolos como base principal se formula el siguiente **Planteamiento del Problema**. No obstante que las experiencias de países que cuentan con un Servicio Civil de Carrera, han mostrado los beneficios y ventajas que ofrece esta técnica para la administración pública, en el caso de nuestro país esta posibilidad administrativa se ha visto coartada por una serie de limitantes, las cuales se mencionan en el desarrollo de este trabajo.

Una vez concluido este primer punto se da paso a la **Justificación** de la cual se parte mencionando, que el interés por contar con una administración pública que ofrezca servicios de calidad no es único ni exclusivo de un grupo de personas en particular, sino que por el contrario es una exigencia de toda la sociedad mexicana. Ante esto, se hace indispensable que las personas al servicio del Estado cuenten con la preparación y experiencia mínima necesaria que les permita desempeñarse de manera eficiente en los puestos idóneos.

Ya que en la actualidad, la forma en que se selecciona y coloca al personal suele ser acompañada por recomendaciones hechas por personas influyentes que ocupan cargos públicos importantes, generalmente dichos recomendados carecen de mínima preparación o experiencia para el puesto y por consiguiente una nula vocación de servicio, y esto ocasiona según Haro Bélchez que “en nuestro país se siga la práctica de un spoils system o sistema de botín, ya que en nuestra administración pública se siguen mostrando indicios de viejas prácticas clientelares.”⁴

Por lo anterior, cobra vital **importancia** el Servicio Civil de Carrera, pues mediante su implementación se pretenden corregir deficiencias en la administración de personal público, reconociendo el mérito y la capacidad para acceder a mayores niveles de responsabilidad y jerarquía, así como también permitiría otorgar seguridad y estabilidad en el empleo a los servidores públicos de confianza. De ahí, que uno de los grandes beneficios de la implementación de esta técnica sea

⁴ HARO Bélchez, Guillermo. *El Servicio Civil de Carrera y los Servidores Públicos*. En Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Edit. Diana, México, 1989, p.56

el de asegurar la continuidad de los planes y programas que el Gobierno emprende para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Dado lo anterior, y atendiendo la **pertinencia** del tema en función de la Administración Educativa, se establece que está se da mediante el proceso de capacitación, ya que en dicha área, es donde se actualiza, prepara y forma a las personas con la finalidad de elevar los niveles de competitividad, calidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Razón por la cual se hace indispensable que en los contenidos de los planes y programas de capacitación, se contemple un nivel razonablemente educativo que facilite el proceso de enseñanza aprendizaje de las personas.

Una vez descritos los puntos anteriores es indispensable aclarar hasta que grado es **factible** desarrollar nuestra investigación, por lo que conviene reconocer que el Servicio Civil de Carrera, es sumamente extenso, pues incluye a todos los sectores y áreas que integran al Estado y el realizar un estudio detallado abarcando todos los ámbitos de gobierno requeriría de tiempo y recursos, de los cuales es imposible disponer, razón por la cual este trabajo sólo se **limitará** a mencionar las posibles causas que han impedido la instauración de un SCC en México, las cuales quedaran a consideración del lector para que pueda o no calificarlas como tal.

Por otra parte es necesario reconocer que el SCC, no es la solución a todos los problemas gubernamentales en la medida que sólo es un componente de todo un proceso de mayor magnitud.

De igual forma conviene hacer mención que para el análisis de las acciones emprendidas tendientes a instaurar el SCC, enfocaremos nuestra investigación hacia etapas recientes que abarcan desde la década de los ochentas hasta la actualidad.

Dado el planteamiento y la justificación se hace indispensable la elaboración de los **Objetivos** que se pretenden en esta investigación:

Objetivo General: Analizar y describir la importancia del Servicio Civil de Carrera, así como las posibles causas que impiden su implementación en la Administración Pública Mexicana.

Objetivos Específicos:

Con la finalidad de considerar en la dinámica de la administración pública mexicana los aspectos relevantes y convenientes, a través del análisis de un marco teórico pertinente, determinar:

Las principales características que debe contener una adecuada administración de personal público, insertando en el mismo los principales criterios que conforman el esquema general del Servicio Civil de Carrera.

Identificar las principales acciones y programas que el Gobierno Federal ha emprendido en la materia.

Determinar las posibles causas que han impedido la instauración de esta técnica en México.

Proponer criterios y acciones para adaptar en nuestro país los principales elementos que permitan el desarrollo del Servicio Civil de Carrera.

El estudio se realiza adoptando las características de **Investigación Descriptiva**, para lo cual se auxilia del **Método Deductivo** ya que nos permite tener un panorama general para llegar a situaciones particulares.

1.2 DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN

Término que consideramos el entorno o universo dentro del cual se circunscribe el Servicio Civil de Carrera (SCC), pues tomando como base a la administración en general, Jiménez Castro nos menciona que ésta se compone de "... principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de las cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr."⁵ Por lo tanto se puede considerar que la administración a través de las diversas ramas o elementos que la integran se convertirá en una administración de personal eficaz y eficiente. ¿Porqué una administración de personal eficaz y eficiente? La respuesta es sin lugar a dudas, que para lograr que este tipo de administración sea eficiente, necesariamente deberá proporcionar al trabajador, todos los satisfactores necesarios que le permitan tener una vida digna, seguridad, apoyo y capacitación para desarrollarse en forma paralela a la institución donde proporciona sus servicios.

Ahora, para que se genere un desarrollo paralelo entre cualquier ente social y el de sus empleados, obviamente que si éstos últimos aportan sus esfuerzos, conocimientos experiencias y sobre todo parte de su vida para la consecución de los objetivos institucionales, lo más lógico y prudente es, que la empresa con la finalidad de aprovechar estos atributos del trabajador, le remunere su esfuerzo y trabajo, además de propiciarle las condiciones y prestaciones que lo hagan sentirse satisfecho y parte de la organización.

Por lo antes mencionado y tomando en cuenta que una buena administración proporciona efectividad y orden a los esfuerzos humanos y que esta implícita en toda actividad humana, podemos establecer que en ello precisamente radica la vinculación con el (SCC), ya que la finalidad de éste último, le representa el fijar las bases y generar las condiciones óptimas para que los colaboradores cuenten con estabilidad, capacitación y asignación de responsabilidades de acuerdo a sus experiencias, conocimientos y aptitudes mostradas en el desempeño de sus respectivas labores, estos sólo por mencionar algunas atribuciones que le son

⁵ Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1975. p. 23

conferidas a ésta técnica (SCC), ya que por ser el objeto de nuestro estudio se analizará de manera más detallada en un capítulo posterior.

1.3 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A similitud del término anterior (administración), optamos por involucrar en nuestra descripción el de administración pública, pues su interrelación con él (SCC), se da en virtud de que el ser humano objeto de la aplicación de dicho servicio, sería el que labora para el Gobierno Federal y en consecuencia coadyuva con la infraestructura administrativa mediante la cual genera, produce y proporciona los bienes y servicios que demanda la sociedad.

Ratificando nuestra apreciación anterior, a la Administración Pública Federal se le define como "...la estructura en que está constituido el gobierno para servir a los ciudadanos, proporcionándoles los bienes y servicios necesarios y de los cuales es constitucionalmente responsable el Estado."⁶

Dada la importancia del término en análisis y con la finalidad de proporcionar mayores elementos que permitan la interpretación del mismo, Leonardo White señala que "la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional."⁷

A partir de las definiciones antes expuestas se entiende de manera formal, que cuando aludimos a la administración pública, la contextualizamos como el conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas que buscan la satisfacción de las necesidades públicas.

O dicho de otra manera la administración pública "...se ocupa principalmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se presentan los servicios fundamentales."⁸ Basándose en las siguientes fases:

- La planificación: que comprende la previsión, es decir qué puede hacerse.
- Capacidad o medios económicos disponibles o previsibles.

⁶ SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1985. p.68

⁷ FAYA Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, México, 1986. p. 26

⁸ SERRA Rojas, op. cit. p. 69.

- Organización: cómo va a hacerse.
- Dirección: ordenar que se haga, bajo principios económicos, técnicos y jurídicos.
- Ejecución: que es la realización concreta de los fines señalados en sus leyes, control o examen de lo realizado, para corregir deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidades a los infractores.

Para que se cumpla de manera adecuada lo anterior se requiere contar con recursos tanto materiales, técnicos, financieros y dentro de estos se destaca el más importante, el factor humano ya que como nos dice Arias Galicia "...dependerá de gran parte de sus recursos humanos el destino de la organización."⁹

Es aquí donde radica la estrecha relación que existe entre la administración pública y él (SCC), pues la primera se auxiliará del segundo con la intención primordial de formar individuos capaces de ejecutar los diversos programas del Gobierno Federal.

Una vez identificada la relación antes mencionada es conveniente mencionar que para los fines de esta investigación se abordará el relacionado a la administración pública federal centralizada, por considerar que de aquí se deberá partir para la implementación del Servicio Civil de Carrera y posteriormente aplicarse a otras áreas de la administración pública.

1.4 DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para concebir el papel que desempeña la administración de personal dentro de la administración pública, es indispensable conocer su conceptualización, las funciones y objetivos que persigue.

La administración de personal público en la noción de varios autores, está relacionada con la racionalización adecuada de individuos al interior de una organización, es decir, su mejor aprovechamiento, en beneficio mutuo.

⁹ ARIAS Galicia, Fernando, Administración de Recursos Humanos. Edit. Trillas, México, 1989. p. 49

En este sentido, se entiende por administración de personal público: “El proceso administrativo aplicado a conservar y acrecentar el esfuerzo, experiencias, salud, conocimientos y habilidades de los miembros de la organización en beneficio del individuo, de la propia organización y de la comunidad en general.”¹⁰

En tanto que para Miguel Duhalt Krauss,¹¹ la administración de personal tiene como funciones principales las siguientes:

Reclutamiento	Capacitación	Retiro
Selección	Administración de sueldos y salarios	Jubilación
Contratación	Beneficios y prestaciones	Liquidación
Inducción	Escalafón y promociones	Cesantía
	Seguridad e higiene	

Para Adriana Hernández Puente¹², las funciones mencionadas pueden quedar integradas de la manera siguiente:

Reclutamiento	Capacitación
Selección	Remuneraciones
Contratación	Prestaciones
Inducción	Servicios e incentivos
	Movimientos de personal

Dichas funciones inciden de manera determinante en la eficiencia, actitud y aptitud con que deben desarrollarse las labores.

De este modo, el objetivo de la administración de personal, es desarrollar y administrar políticas, programas y procedimientos para promover una estructura administrativa eficiente, empleados capaces, trato equitativo, oportunidades de

¹⁰Vid. “Glosario de Términos Administrativos” Presidencia de la República, México, 1982, p. 146

¹¹ Vid. DUHALT Krauss, Miguel, *La Administración de Personal en el Sector Público*, INAP, México, 1972, p.194.

¹² Vid. HERNÁNDEZ Puente, Adriana. *Administración y Desarrollo de Personal Público*, INAP, México, 1994, p 44.

trabajo y una adecuada seguridad del trabajador, asesorar a las direcciones y otras unidades de la organización.

Al conjuntar las tres partes que integran la administración de personal (conceptos, funciones y objetivos), se puede destacar la relevancia que tiene dentro de cualquier organización.

1.5 DEFINICIÓN DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Es interesante resaltar la importancia que guarda el Servicio Civil, pero al mismo tiempo se debe tener una idea clara de lo que significa. Al respecto, Miguel Duhalt Krauss nos dice que el Servicio Civil de Carrera es “El conjunto de normas legales, de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública.”¹³

La Dirección de Servicio Civil de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), definió al Servicio Civil de Carrera como “La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigilancia y la aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.”¹⁴

José Luis Méndez, nos dice que el Servicio Civil de Carrera es “Un sistema que regula la entrada y promoción de los servidores públicos basándose en el mérito y la capacidad profesional, en lugar de la afiliación ideológica o los vínculos partidarios o personales.”¹⁵

Margarita Chávez Alcázar menciona “...la base donde descansa el Servicio Civil de Carrera es en una administración de personal eficaz y eficiente.”¹⁶

¹³ DUHALT Krauss, op. cit., p. 66

¹⁴ Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México. SPP. , México, 1984, p.29

¹⁵ MÉNDEZ José, Luis. La Profesionalización de la Función Pública; necesidades y dilemas, en Retos y Propuestas al Servicio Público.

Fundación Mexicana Cambio XXI. Luis Donaldo Colosío, México, 1994, p.3

¹⁶ CHÁVEZ Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. INAP, México, 1985. p.18

José Ayala Espino, menciona que el Servicio Civil de Carrera, “es un término para referirse al proceso de adscripción y evolución de un funcionario en la administración pública que de acuerdo con ciertas reglas: examen de admisión, evaluación periódica, grados académicos, años de servicio, escalafón productividad, etc. Es uno de los requisitos para definir el Estado moderno, y a una administración pública eficiente.”¹⁷

De acuerdo con los autores citados se puede decir por consiguiente, que el Servicio Civil de Carrera es un sistema que regula de manera imparcial el reclutamiento, selección, capacitación, evaluación, ascenso y promoción en el servicio con el propósito de contar con personas de alta calidad que apoyen de manera imparcial, eficaz y profesional el cumplimiento de los objetivos de las instituciones de la administración pública, y que al mismo tiempo le de al trabajador la posibilidad de un nivel digno de vida, coadyuvando a su vez al cumplimiento de los fines del Estado en beneficio de la sociedad mexicana.

1.6 TIPOS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La necesidad existente de que el sector público sea más eficiente ha llevado a buscar nuevas formas de organizar al personal, en un sentido más amplio, es decir, que en esa forma de organización se contemplen aspectos importantes como: la capacitación, los sistemas de méritos y motivación, etc. Así, en el transcurso de los años, las organizaciones han pasado por diferentes procesos que las han ido moldeando, reorganizando al personal de una manera más adecuada en beneficio de la misma y de los individuos que la integran.

Como resultado se han llegado a detectar tres sistemas de organización de personal, en este caso, al servicio de la administración pública.

- a) Servicio Civil de Carrera.- quedando bajo el ámbito del personal que presta sus servicios al Poder Ejecutivo a nivel nacional comprende a los

¹⁷ AYALA Espino, José. Economía Pública. Una guía para entender al Estado. (diccionario y guía de estudio) UNAM, México, 1997, p. 131

trabajadores del interior de las dependencias, sean Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, etc.

- b) Sistema evolucionado de botín.
- c) Servicio civil limitado o incipiente.

Estos tres tipos de Servicio Civil muestran las formas de evolución de la administración de personal público, por lo que a continuación se revisarán sus características más significativas.

- a) Servicio Civil de Carrera.

Este sistema de organización de personal surge como respuesta a las grandes deficiencias en la administración de personal. La forma en que se selecciona y coloca al personal suele ser acompañada por recomendaciones hechas por personas influyentes que ocupan cargos públicos importantes. Generalmente dichos recomendados carecen de la mínima preparación o experiencia para el puesto, y por consiguiente una nula vocación de servicio.

El Servicio Civil de Carrera surge como un sistema, que basado en el perfeccionamiento de las técnicas de administración de personal; reclutamiento, selección, capacitación, inducción, etc., en general crea las condiciones adecuadas para contar con las personas idóneas para el desempeño del servicio público.

- b) Sistema Evolucionado de Botín o Spoils System.

Este sistema de organización de personal se contrapone totalmente al sistema de Servicio Civil de Carrera, pues en este no se toma importancia a los procesos de reclutamiento, selección, capacitación, etc., y en general, a todas las técnicas de administración de personal, por otro lado, se carece de una neutralidad política.

El sistema evolucionado de botín queda definido como “Un sistema de organización de personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y ascenso, así como un desarrollo limitado estrictamente a posiciones

operativas o administrativas secundarias, el cual imposibilita la profesionalización de la carrera burocrática.”¹⁸

La característica principal de este sistema, es que el puesto ocupado en el servicio público es visto como un botín, del cual se pueden obtener beneficios propios, ya sea de poder, pero principalmente como fuente de riqueza.

La falta de reglas escritas ocasiona un ambiente de autoritarismo y prepotencia por parte de las personas que se encuentran ocupando un cargo gubernamental. Al mismo tiempo se crea una institucionalización de costumbres, vicios y reglas que inciden de manera determinante, en el actuar y en la toma de decisiones de los servidores públicos.

Finalmente, el Servicio Civil promueve, por una parte, la no-participación de los servidores públicos en los asuntos políticos, ya que esto muestra lealtad al Estado; mientras que el sistema evolucionado de botín dice que tal restricción limita uno de los derechos fundamentales del individuo, por lo que se debe promover una participación constante en los asuntos de la vida política.¹⁹

c) Servicio Civil limitado o Incipiente.

Los países al contar con un sistema de Servicio Civil de Carrera logran crear las condiciones adecuadas para una mayor objetividad en la administración y organización de su personal, por otra parte, los que prefieren seguir con vicios y costumbres en la forma de administrar al personal se encuentran en un sistema evolucionado de botín: sin embargo, para los países que aún no cuentan con un sistema de Servicio Civil y que intentan desterrar viejas prácticas clientelares, se les considera en un sistema de Servicio Civil limitado o Incipiente.

El sistema de Servicio Civil limitado o incipiente se caracteriza, principalmente, que por estar en medio de un Servicio Civil real y un sistema evolucionado de botín, se crean condiciones de administración de personal conservadoras y con

¹⁸ HERNÁNDEZ Puente. Op. Cit.,p.373

¹⁹ Véase, Pardo, María del Carmen. Neutralidad o Compromiso Político de los Funcionarios Públicos. En Tendencias contemporáneas en la Administración Pública. Edit. Diana, México, 1989. p. 40

miedo a transformaciones y cambios en las estructuras administrativas de una manera radical.

Otras características que presenta este sistema es que: sus funciones de reclutamiento son muy generales, es decir, no son estudiadas y aplicadas de una manera más particular o concreta, la motivación y ascenso es muy regulada, y finalmente la participación política es permitida.

1.7 ANTECEDENTES GENERALES

Para entender e interpretar más fácilmente el proceso de transición del objeto de estudio, es imprescindible conocer sus antecedentes, sus bases y en su caso técnicas y políticas del mismo.

Para ello, es necesario describir y comentar el fundamento, formación y en general las principales características del Servicio Civil de algunos de los países denominados desarrollados en los que ya lo tienen debidamente instrumentado.

Sin descartar tampoco los intentos de implementación de esta técnica en países catalogados como subdesarrollados, específicamente analizaremos el caso de México.

1.7.1 INGLATERRA

Los Antecedentes del Servicio Civil en esta nación, que datan del principio del siglo XIX, se caracterizaban porque la administración nacional de ese país estaba confiada principalmente a personas que ocupaban sus puestos por algún tipo de nepotismo, más que por su capacidad o competencia individual.

El primer gran paso oficial que se dio en este sentido, se llevó a cabo en 1855, cuando se crea la Comisión del Servicio Civil, con la finalidad de supervisar los exámenes de ingreso establecidos por los departamentos para ciertos empleos. Posteriormente se continuó con acciones como la abolición del favoritismo que se dio por “order in council” y se sentaron las bases para la organización del Servicio Civil, esfuerzos que se vieron truncados con motivo del estallamiento de la Segunda Guerra Mundial.

Para 1920, y como un esfuerzo para reestructurar el método del Servicio Civil, el Comité Gladstone, sugirió la creación del “ National White ley Council”, que en sí constituía un organismo sindical, sus objetivos junto con el Comité de Reorganización en la materia, era el adaptar el Servicio Civil a las circunstancias de la posguerra.

Como una acción más en este sentido, se tiene que en 1929, la Comisión Tomlím, de acuerdo a las recomendaciones del comité de reorganización definió dentro del Servicio Civil, tres clases de lo que ahora se denomina servidores públicos: la clerical, la executive, y la administrative, desde ese entonces se les conoce con el nombre de clases de tesorería.

Con posterioridad en 1968, surgió el sistema denominado “Comisión” el cual pasado el tiempo, se convirtió en el departamento del Servicio Civil, quien a la fecha es el responsable de la instrumentación, regulación e impulso de esa técnica en la Gran Bretaña, como funciones del mismo, se pueden mencionar las siguientes:²⁰

- Manejo de personal.

Que consiste fundamentalmente en definir, aplicar y controlar las políticas para la selección, capacitación, promoción, y manejo directo de la carrera de servidor civil. Implícitamente prevé la seguridad social y políticas de jubilación.

- Desarrollo y diseminación de técnicas administrativas y de manejo de personal. Mediante esta función se busca la coordinación interdepartamental y de la maquinaria gubernamental, así como la supervisión y aprobación de servicios centralizados como los relativos a organización y métodos, computación e investigación de operaciones, por mencionar algunos.

- Control del escalafón y niveles de gradación interdepartamental.

- Control de las tasas de pago y compensación; coordinación de políticas de pagos, incluyendo la aprobación de salarios y compensaciones.

- Administración de pensiones que incluyen los arreglos de jubilación y pensión

²⁰ RIDLEY, Frederik. “La Carrera Administrativa en la Gran Bretaña” en revista Documentación Administrativa. INAP. # 210-211, mayo-septiembre, 1987, pp. 465-470.

Como características principales del servicio civil británico, se tienen:

- Conserva ciertas tradiciones aristocráticas, especialmente en los niveles o clase superior
- Reconoce más la experiencia adquirida por la práctica en el devenir del tiempo, que aquella por la teoría.
- No reconoce el derecho a huelga.
- Abandera el apoliticismo sobre todo de las clases superiores.
- Los derechos y obligaciones de los funcionarios están al servicio de la corona, y por lo tanto regulados por el "orders in council" que son las ordenes del consejo, es decir, la forma de expresar los deseos de la corona.
- el control sobre el Servicio Civil, se ejerce a través de un consejo tripartito formado por el parlamento, la tesorería y el tribunal de arbitraje.

- El sistema de selección inglés se basa en los tres principios siguientes.
 - a) Ausencia de favoritismo e influencias de partidos políticos.
 - b) Selección fundada en las cualidades humanas y los conocimientos de los candidatos.
 - c) En la unidad del órgano de selección, cuyas facultades resultan causi-judiciales.

- Los funcionarios ingleses se encuentran clasificados en cuatro clases que son:
 - a) Administrative.- que es la clase superior o directa de la administración Pública, desempeña los puestos de mayor responsabilidad. Se calcula que el tiempo de trabajo para llegar a estos puestos, es aproximadamente a los cuarenta años de servicio.
 - b) Executive.- sus funciones son esencialmente ejecutivas, no participan en la función de la alta política administrativa.
 - c) Clerical.- sus actividades son de carácter auxiliar y técnico.
 - d) Clerical assistant.- sus responsabilidades, las representan el resguardo de archivos, atención al público, en general, son del orden de apoyo y logística.

En esta clasificación resulta importante destacar que entre una clase y otra no existe avance alguno, por lo que toda promoción o ascenso, se genera sólo dentro de la misma clase.

El comentario o conclusión que se puede expresar sobre el Servicio Civil Británico y sus características, radica básicamente en que no obstante lo bien estructurado que aparenta, éste se encuentra viciado por las tradiciones aristocráticas de la corona Inglesa quien aún después de cuatrocientos años le impiden una esencia y contenido democrático por el que luchan todas las naciones de la urbe.

Tal afirmación se ve ratificada por la inexistencia del derecho a huelga y la preeminencia y condicionantes que las ordenes del consejo significan en el ejercicio de los derechos y obligaciones de los funcionarios ingleses.

Por lo tanto, y a pesar de los avances e infraestructura que presenta el Servicio Civil de Carrera de esta nación catalogada como una de las más desarrolladas del occidente, no puede clasificarse a este modelo como uno de los óptimos o ejemplo a seguir dados los inconvenientes y limitaciones que a este respecto representa la Real Corona Británica.

1.7.2 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los antecedentes inmediatos del Servicio Civil en este país, datan del año de 1871, en el que el Grant persuadió al congreso para que le diera el poder de regular la entrada del personal al Servicio Civil, y estableció la primera agencia de personal.

Después de 1833, el acta de Servicio Civil, estableció que la admisión a ciertas posiciones dentro de la administración pública, estarían a la competencia y exámenes abiertos que probarán la habilidad del sustentante, paralelamente se formó una comisión bipartita para administrar y evaluar los exámenes y los procesos de selección, contratación, y capacitación entre otros, acciones que a similitud del caso de Inglaterra, también se vieron truncados por la Primera y Segunda Guerra Mundial.

Las principales características del sistema estadounidense del Servicio Civil de Carrera son:²¹

- El servidor público es el responsable directo de la disciplina y comportamiento ante sus superiores.
- La finalidad del sistema es el logro de altos niveles de eficiencia en el desempeño de los servidores públicos.
- Busca la total neutralidad política.
- Los niveles jerárquicos están fundamentados en la subordinación.
- La lealtad es un elemento esencial en el sistema.
- No existe el derecho a huelga.
- Su sustento legal lo conforma las disposiciones del acta del Servicio Civil aprobada por el Congreso.
- El control del sistema, es bipartito, pues se realiza a través del “Loyalty Review Board” que forma parte de la comisión del Servicio Civil y se complementa por las organizaciones de los trabajadores, que sin ser sindicatos buscan el beneficio y defienden sus derechos.
- El sistema de selección tiende a incorporar a quienes reúnen cualidades y especialización en alto grado, caracterizado además por:
 - Excluir el favoritismo e influencia de partidos políticos.
 - Se basa en las cualidades y habilidades humanas y conocimientos especializados.
 - La lealtad es un factor importante.
 - La remuneración es proporcional al puesto y a la antigüedad.
 - Existe movilidad vertical hacia las categorías elevadas.
 - El sistema norteamericano no contempla categorías especificadas en escalafones.

La Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos de América tiene como principales funciones:

²¹ Vid. FEREZ, Manuel. “La Carrera Administrativa en los Estados Unidos.” Revista Documentación Administrativa. INAP. # 210-211, mayo-septiembre, 1987, p. 503-507.

- Seleccionar y aprovisionar el personal mejor calificado para cubrir las vacantes.
- Proveer lo necesario para los exámenes que prueben la idoneidad de los solicitantes en el servicio competitivo y establece las calificaciones como base para reinstalación, promoción y transferencia de los servidores públicos.
- Administrar la “acta de preferencia de veteranos” que garantice la disponibilidad de cierta clase de personas en razón de su servicio militar.
- Efectuar un estudio permanente de la administración del programa de seguridad de empleados.
- Revisar y aprobar los planes sobre medición de la eficiencia de los empleados.
- Administrar la política de recompensas e incentivos para empleados gubernamentales.
- Dirigir la administración de personal federal, estimulando y recomendando mejoras a las leyes, reglas, políticas y métodos de administración de personal.

El comentario respecto al sistema norteamericano de Servicio Civil de Carrera, resulta más positivo que la expresada sobre el británico, ya que a diferencia de éste último, no está supeditado a instrucciones ni decisiones de una descendencia de noble estirpe y muestra un carácter netamente democrático en el que prevalecen la sana competencia, las habilidades y cualidades del ser humano para hacerlo susceptible de buenos puestos y atractivos escalafones.

Sin embargo, sería prudente que la Comisión de Servicio Civil en su papel de órgano regulador del sistema llevará a cabo una reflexión sobre la inexistencia del derecho a huelga que empaña el carácter casi democrático del Servicio Civil de Carrera estadounidense.

1.7.3 FRANCIA

En esta tercera nación considerada como una de las que más desarrollo económico reporta, tiene asignada la responsabilidad para instrumentar el Servicio Civil de Carrera en su Administración Pública, al directorado en esta materia.

Prosiguiendo con la metodología para la descripción y análisis de los sistemas de Servicio Civil, a continuación se enlistan las principales características del modelo francés.²²

- Su sistema no está centralizado ni unificado en una sola dependencia pública, el directorado solo norma y delinea la política al respecto.
- Cada ministerio es el que aplica los criterios escalafonarios de promoción, permisos y horarios en los respectivos ámbitos de acción.
- El sistema recibe fuertes presiones de parte de las organizaciones de trabajadores.
- Los aspirantes son objeto de exámenes especiales.
- Resulta más abierto pues asimila a sus integrantes, no necesariamente desde las categorías escalafonarias mínimas.

No obstante que nos vimos imposibilitados para disponer de las funciones del directorado, por deducción y dadas las características del sistema, se puede afirmar que él mismo cuenta con dos grandes particularidades de todo sistema, relativas a éstos lo sustenta un marco legal y un organismo rector de su implementación.

Por lo que respecta a la conclusión o comentario sobre el sistema, ésta a excepción de la modalidad descentralizadora de su instrumentación a través de cada uno de los ministerios que integran su Administración Pública, básicamente contiene las características esenciales para considerarlo un sistema que cumple con los requisitos para considerarlo como tal.

1.7.4 MÉXICO

Una vez exteriorizados nuestros comentarios sobre el surgimiento de lo que se conoce como el Servicio Civil de Carrera, en el ámbito mundial, donde tratamos países desarrollados, y en los cuales ya está plenamente constituida la práctica

²²Vid. MODERNE, Frenk. “Observaciones en torno al principio de carrera de la función pública francesa” en revista Documentación Administrativa, INAP, # 210-211, septiembre, 1987, pp.371-375.

de esta técnica, en el presente sub-apartado nos abocaremos al estudio del tema en México.

Si bien, la necesidad de un Servicio Civil de Carrera en México, ha sido campo fértil para el debate desde tiempo atrás, en la actualidad, en México se ha retomado con fuerza, resaltando la importancia que tiene el contar con un sistema de tal magnitud.

En México los antecedentes del Servicio Civil de Carrera, según el proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México²³ se remontan hacia el año de 1821, en que se responsabiliza ya al oficial primero de una dependencia, de instruirse sobre la suficiencia y talento de cada oficial con objeto de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño de sus funciones tuviera mayor aptitud.

En el año de 1859, Benito Juárez, considera indispensable el reajuste de los empleados de gobierno, al disminuir su número únicamente al necesario: de este modo se procedió a una selección de acuerdo a la aptitud y honradez, y no al favoritismo o por pertenecer a algún partido político.

En 1911, Justo sierra y Tomás Berlanga presentaron un proyecto de ley del Servicio Civil, el cual quedó sólo como antecedente del artículo 123 constitucional. Fue en 1931, con la creación de la Ley federal del Trabajo, en que se estatuyó en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que al efecto se expidieran.

Abelardo Rodríguez, el 9 de abril de 1934, expidió un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del Servicio Civil, el cual duró únicamente ocho meses.

En 1938, con el Gobierno de Lázaro Cárdenas, se expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual se norma el servicio público, así se establece una regulación más completa del Estado y sus servidores, al mismo tiempo se estableció la distinción de los trabajadores en dos

²³Vid. Proyecto para la Instauración. Op. cit., pp.11-19.

categorías: Trabajadores de base y trabajadores de confianza: siendo en los de base donde recae el Servicio Civil de Carrera.

En 1941, se crea un nuevo estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, en el cual hubo una ampliación de los empleados de confianza y las condiciones para normar los ascensos.

Para 1943, se establece la primera Comisión Intersecretarial encargada del mejoramiento de la Administración Pública, en la que se destaca incrementar la eficiencia del personal.

En diciembre de 1963, se expide la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaría del apartado B del artículo 123 constitucional, donde queda ampliada la regulación de la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Hacia el año de 1965, se crea la comisión de Administración Pública, en la que se retoma la problemática del personal público.

Bajo el marco de la Reforma Administrativa, en 1975, se acordó establecer normas y mecanismos encargados de mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo para los servidores públicos.

La Dirección General de Administración de Personal Federal es creada en 1980, con el objeto de dar congruencia y uniformidad a la política global en la administración de personal.

En 1982, se consolida la idea de establecer un Servicio Civil de Carrera. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se propuso la instauración del Servicio Civil de Carrera como una medida necesaria para el desarrollo y superación de los administradores públicos.

Así en 1983, se cambió la Dirección General de Administración de Personal por la Dirección General del Servicio Civil²⁴ dependiente de la Subsecretaría de control Presupuestal de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

²⁴ Vid. GUERRERO Virgen, Rosa María. "El Servicio Civil en el Gobierno Federal." En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Abril-septiembre, INAP, México, 1984, p.24.

En este mismo año la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil²⁵ definió y fortaleció los alcances y las metas del Servicio Civil de Carrera en México, que tenía por misión servir como instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo al respecto.

Por acuerdo presidencial del primero de marzo del año en curso, se fusionó con la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal.

La Coordinación General de Modernización Administrativa descendió aun más de rango cuando se le subordinó a la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia SPP²⁶ y se le encomendó el Programa de Modernización Administrativa.

Con la fusión de la SPP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el año de 1992, por modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se traspasaron las actividades encaminadas a la Modernización Administrativa, y en sí los asuntos referentes a las normas y lineamientos de administración de personal.

En la actualidad, es la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Organizacional, (adscrita a la Unidad De Servicio Civil) dependiente de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, la encargada de llevar a cabo los asuntos concernientes al Servicio Civil.

1.7.4.1 MARCO JURÍDICO

a) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Profundizando un poco más sobre lo dispuesto en la Carta Magna a cerca de los derechos del trabajador, se puede considerar que tales disposiciones constituyen las bases y esencia de esta técnica administrativa (SCC).

²⁵ Vease, *ibidem*.p.25.

²⁶ Vid, PARDO, María del Carmen. *La Modernización Administrativa*. Op.cit, pp.142-143.

Dicha aseveración se sustenta al correlacionar los conceptos e ideologías sobre el Servicio Civil y lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, ya que en el mismo, se establecen las estrategias generales de cómo deben regirse las jornadas laborales, la edad mínima que se requiere para trabajar, los días a trabajar y a descansar, los salarios a devengar, la distribución de utilidades, la capacitación a proporcionar, el derecho a paros y a huelgas, y en general específica sobre los derechos y obligaciones que todo trabajador debe asumir en la ejecución de su relación contractual con una tercera persona, lo que viene a corroborar nuestra filosofía de que el Servicio Civil persigue la seguridad y beneficios de los trabajadores.

Sin embargo, quizá resalta la inquietud de que al inicio del presente trabajo, nos permitimos definir como universo de estudio, el personal al servicio del Estado y en lo dispuesto por la Constitución no se especifica claramente que dichos preceptos estén orientados sólo a determinado tipo de trabajadores, por lo que procedemos a aclarar que ello con toda razón, obedece precisamente a la generalidad de la Constitución Política Mexicana y que tal y como se indica en el segundo párrafo del artículo 123, “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes específicas sobre el trabajo...”²⁷ y que cómo podrá observarse, con posterioridad y conforme el desarrollo de este marco jurídico, se descenderá el análisis hasta sólo ubicarlo en los servidores públicos de la Administración Pública Mexicana.

Prueba fehaciente de lo anterior y prosiguiendo con nuestro análisis, añadiremos que tan sólo en 1960, se incorporó al texto del artículo 123, el apartado B, que es el regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Resulta importante destacar que la finalidad del apartado en cuestión es elevar a rango constitucional, la necesidad de establecer sistemas que permitan a los trabajadores, ascender conforme a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad del sistema escalafonario establecido para tal fin.

Establecida la vinculación de nuestra tesis sobre los postulados del Servicio Civil con la filosofía laboral de la Constitución Política Mexicana, proseguiremos con

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edic. IFE, México, 2000, p.127

los demás ordenamientos que forman parte del entorno legal del tema que nos preocupa.

b) LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Entre los objetivos de este precepto legal se puede mencionar el "...tendiente a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos."²⁸

No obstante que la presente ley no representa en sí la legislación de lo que entendemos por Servicio Civil de Carrera, dicha ley en sus primeros capítulos muestra la vinculación de ésta con la ideología de la mencionada técnica, ya que cómo se tipifica en la ley en cuestión al referirse al trabajo en su artículo 3º lo define cómo un derecho y un deber social.

El contenido humanista de dicha ley, también puede detectarse en el señalado artículo, cuando se indica que el trabajador no debe considerarse, un artículo de comercio, pues al contrario exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y que por lo tanto debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud, y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Cómo una ratificación de lo expuesto, también se añade que dentro de la realización de las relaciones laborales, éstas deberán establecerse sin distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, religión, condición social etc., y que inclusive deberá promoverse la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

En términos genéricos, la filosofía descrita con anterioridad, es la que prevalece en el contenido y estructuración de la Ley Federal del Trabajo, pues ésta básicamente contempla además de la regulación de las relaciones y condiciones de trabajo, la definición e implementación de los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones, especificando aspectos tales como: los trabajos, horarios, riesgos y formas para agruparse en sindicatos.

Adicionalmente, describe las instancias y procesos jurídico-administrativos a través de los cuales se busca el logro del objetivo señalado por esta ley.

²⁸ TRUEBA Urbina, Alberto. Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa, 81ª Edic., México, 2000, p.21

c) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La importancia del análisis de la presente disposición, radica en que la misma establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, y con ello estaremos en posibilidad de conocer y evaluar el órgano o ente responsable de implantar el Servicio Civil de Carrera en México.

En este sentido y cómo mera referencia enunciaremos que por el año de 1980, se instituye dentro de la circunscripción orgánico-funcional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, cómo unidad administrativa y un medio que propiciará el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en el país.

Posteriormente dichas responsabilidades son reasignadas en la Secretaría de Programación y Presupuesto, fortaleciendo al órgano responsable al grado de convertirlo en la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y adicionándole en consecuencia facultades, para la concepción e instauración de sistemas escalafonarios, funcionales e intercomunicados.

Regresando al marco jurídico del Servicio Civil que nos ocupa postergamos el análisis y comentario de los programas y acciones para un capítulo posterior, por lo que señalaremos que una vez desaparecida la Secretaría de Programación y Presupuesto, las atribuciones de referencia, son transferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a la fecha es la dependencia facultada para la implantación de la política gubernamental en la materia. Pues en el artículo 31 fracción XXIV, del ordenamiento en cuestión, le atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad para ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así, como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, además de establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.²⁹

Cómo podrá deducirse, esta Ley, señala de manera específica, la dependencia gubernamental responsable de emitir el marco normativo de la administración de personal al servicio del Estado.

²⁹ Vid. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa. 41ª edic. México, 2000, p.21

Para concluir con el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aclaramos que la participación mencionada de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en este proceso, es exclusivamente en cuanto a la aprobación de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades públicas, acciones que en la práctica sólo representan su registro y seguimiento a la instrumentación de dichas estructuras, pero que al final de cuentas, su autorización orgánica y presupuestal resulta facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Esta disposición jurídica reglamentaría del apartado B del artículo 123 constitucional, concretiza aún más el universo del presente estudio que lo conforman el Gobierno Federal y sus trabajadores denominados por tal hecho servidores públicos.

En consecuencia, tal y como se establece en el artículo primero de dicha ley, ésta resulta de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión del Gobierno del Distrito Federal y de las instituciones siguientes, Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho, y Hospital Infantil: Así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.³⁰

A este respecto cabe destacar lo indicado al final de este primer artículo de la ley, pues como se establece, básicamente comprende a los trabajadores de los llamados organismos descentralizados en general, ya que de los enunciados en dicho artículo, en su mayoría, estos por haber cumplido con el objetivo para el

³⁰ Vid. TRUEBA Urbina, Alberto. "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado" en Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Edit. Porrúa, 39ª edic. actualizada, México, 2000, p.19

cual fueron creados o por ya no resultar de utilidad pública, ya fueron liquidados o extinguidos. Entre éstos, se pueden mencionar a la comisión Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas y las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Prosiguiendo con nuestro análisis y para efecto de una mejor comprensión e interpretación de lo que se debe entender por relación jurídica de trabajo entre las instancias involucradas, nos remitimos al artículo 2º de la ley, en la cual se expresa que la señalada relación “...se entiende la que se establece entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio...”³¹ a pesar de que la finalidad de la ley es propiciar el bienestar y mejoramiento del trabajador a través de normar su relación con quien funge como su patrón, se detecta una incongruencia en sus disposiciones al clasificar a los trabajadores como de confianza y de base, la incongruencia, creemos que radica en que los denominados trabajadores de confianza, son aquellos a quien independientemente de requerirse la aprobación expresa del ciudadano Presidente de la República para su contratación, adicionalmente resulta el hecho de que son aquellos a quien normalmente se les designan puestos de importancia que implican toma de decisiones y remuneraciones muy atractivas.

En cambio a los trabajadores catalogados como de base, en contraparte ostentan aquellos puestos de poca relevancia y en los cuales no se requiere la toma de decisiones, sin embargo a diferencia de los primeros, los trabajadores de base, según el artículo 6º de la ley en cuestión, serán inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

Complementariamente a las particularidades del trabajador de base, el artículo 9º de la misma ley, indica que estos “...deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan nacionales que puedan desarrollar el servicio respectivo...”³²

Sin encontrar explicación alguna acerca de esta clasificación del trabajador y sin compartir las características asignadas a cada puesto, que no obstante representaron prestaciones y beneficios para el servidor público, consideramos que tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos

³¹ Ibidem., p.20

³² Ibid.,p.25

Mexicanos, debe otorgarse iguales oportunidades a todos los mexicanos y en la clasificación en comentario no se visualiza este precepto.

Salvo la inconsistencia comentada, estimamos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cumple con su cometido de normar y regular la relación laboral entre las dependencias públicas bajo el régimen del apartado B del artículo 123 constitucional y sus trabajadores, ya que en dicha relación, se cuidan aspectos como el escalafón, la organización colectiva, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales, los tribunales de conciliación y arbitraje, la prevención, combate y medidas sanitarias y en contraparte, las correcciones disciplinarias y sanciones que son los elementos insustituibles en toda relación laboral equitativa.

e) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

De su denominación, deducimos antes que nada, que dicha ley, busca dar al trabajador al servicio del Estado, la seguridad y proporcionarle los servicios sociales que el mismo requiere para con ello propiciar su mejor desempeño.

Al introducirnos al análisis de la ley, de inmediato pudimos corroborar nuestra deducción, ya que según lo establecido en el artículo 2º no sólo busca el brindar la seguridad social al trabajador, sino que la misma establece e inclusive de manera obligatoria, aún y cuando también esta puede ser en forma voluntaria.

A efecto de visualizar esta división de tipo de seguridad voluntaria y obligatoria indicada en la ley, transcribiremos de manera textual los seguros, prestaciones, servicios que la disposición jurídica señala en su artículo 3º como obligatorios³³

- Medicina preventiva.
- Seguro de enfermedades y maternidad.
- Servicios de rehabilitación física y mental.
- Seguro de riesgos de trabajo.

³³ Vid. Ibidem.,p.84

- Seguro de jubilación.
- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio.
- Seguro de invalidez.
- Seguro por causa de muerte.
- Seguro de cesantía en edad avanzada.
- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- Servicios de retiro a jubilados y pensionistas.
- Préstamos hipotecarios y financiamiento general para viviendas.
- Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
- Servicios funerarios.
- Sistema de ahorro para el retiro.

Parte relevante como todos los tratados hasta ahora, lo es el hecho de que descritos los servicios o prestaciones, estos resultarán inoperantes si no existiese un órgano o institución que los lleve a cabo, tal interrogante tiene su respuesta en el artículo 4º de la ley en cuestión, al indicar como órgano responsable al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

Otra de las modalidades de esta ley y que no podemos pasar por alto, por los beneficios y repercusiones adicionales para el trabajador, es la relativa a la obligación por parte del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de proporcionar los servicios y prestaciones ya enunciados, no sólo al servidor público trabajador, sino también a los familiares del mismo.

Indiscutiblemente y resulta elocuente, que las características generales comentadas de esta ley que nos ocupa se consideran más que suficiente para catalogar a la misma como el ordenamiento ideal y necesario para respaldar la implantación e impulso de un verdadero Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana.

El carácter obligatorio del otorgamiento de los servicios y prestaciones como los referentes a la salud, vivienda, turísticos, funerarios, hipotecarios, seguros de vida, entre otros, son los factores que respaldan nuestra conclusión de percibir a dicha ley como idónea en su materia.

Y que decir de la creación e institucionalización del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de llevar a cabo el otorgamiento y prestación de los servicios y beneficios que contempla la multicitada ley.

Sin lugar a dudas que existe un número considerable de disposiciones e instrumentos jurídicos normativos que de una manera u otra, inciden de forma adicional, a los ya tratados en el presente marco legal del Servicio Civil de Carrera, sin embargo, se prejuzga, que sin menospreciar la relevancia de los no involucrados hasta el momento, los si citados, resultarán la base y sustento del tema en cuestión.

No obstante, sólo para efectos de referencia y si se diese el caso para consulta, mencionaremos los siguientes ordenamientos:

- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
- Código de Ética del Servidor Público.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas civiles.

1.7.4.2 NECESIDAD DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Al hacer una revisión de los sub-apartados anteriores y del presente se puede llegar a determinar el porqué de la necesidad de un Servicio Civil de Carrera en México.

- a) La administración pública requiere de una adecuada administración de personal, donde sean llevadas a cabo de una manera idónea cada una de las funciones que en ella se encuentran inmersas esto es: los procesos de reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, remuneraciones, servicios e incentivos y los movimientos de personal.

El Servicio Civil de Carrera contribuye al perfeccionamiento de cada una de las funciones de administración de personal, poniendo una especial atención a cada una de ellas, destacándose, el reclutamiento, la selección y la capacitación, por considerarse como estratégicas.

- b) La profesionalización del servicio público requiere de una serie de cambios en estructuras y comportamientos, que permitan brindar un servicio de calidad en el sector público, por tanto, se hace necesario contar con el personal preparado y capaz de adaptarse a las innovaciones tecnológicas y a las nuevas formas de trabajo que trae consigo la modernidad.

El Servicio Civil de Carrera contribuye a proporcionar al personal adecuado, con capacitación permanente para responder a las nuevas realidades. Así el Servicio Civil sirve como medio para incrementar los niveles de eficiencia en el sector público, así como también para revalorar el nuevo papel que desempeña el personal en la actualidad.

- c) La capacitación es un proceso que contribuye al desarrollo del país, de las organizaciones y de los individuos.

El establecimiento de un modelo de capacitación (profesionalización) y desarrollo integral del servidor público, le permitirá a éste alternativas de superación y, por consiguiente su desarrollo por medio de:

- 1 La especialización y actualización en el puesto desempeñado.
2. El desarrollo para ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro de la rama ocupacional , siguiendo trayectorias de ascenso.
- 3 La superación institucional, profesional y personal en la administración pública³⁴

La capacitación dentro del esquema de un Servicio Civil es un elemento importante, pues contribuye a desarrollar las habilidades y conocimientos del personal, indispensables para el desempeño eficiente de sus funciones, por otra

³⁴ HARO Bélchez, Guillermo. Servicio Público. Op.cit. p. 220

parte, auxilia a la evaluación del desempeño para su posible ascenso dentro de la estructura jerárquica de la organización.

La capacitación es un elemento indispensable dentro del sistema de administración de personal de cualquier empresa o institución pública.

Dentro del sector público representa ser el subsistema en donde se actualiza, prepara y forma al servidor público, con la finalidad de hacerlo más eficiente ante los nuevos retos que impone la modernidad.

Por otra parte, algunos autores como Miguel Duhalt Krauss, Margarita Chávez Alcázar, Adriana Hernández Puente, Guillermo Haro Bélchez, entre otros, han escrito sobre la necesidad de un Servicio Civil de Carrera basados en estudios realizados sobre la realidad económica, social política y cultural del país, estos estudios han desembocado a grandes rasgos en:

Un sistema de Servicio Civil permite crear las condiciones propicias para un adecuado proceso de reclutamiento, selección, etc., y en general a la profesionalización del servidor público.

El Servicio Civil de Carrera tiene por finalidad acabar con viejas prácticas clientelares, que impiden el verdadero desarrollo del personal dentro de la organización, anteponiendo el mérito y la capacidad.

Asimismo, la necesidad de un Servicio Civil de Carrera, surge como respuesta a los constantes y vertiginosos cambios que se suscitan en el contexto mundial, y que repercuten en el ámbito nacional, reclamando una modernización en la función pública.

En general, un sistema de Servicio Civil de Carrera trae consigo:

-Un mejor diseño en la elaboración de las políticas de personal, y por ende en su adecuada implementación.

-Una mayor vocación y dedicación a las tareas del servicio público, a través de la optimización de las aptitudes y actitudes del personal.

-Una independencia entre lo administrativo y lo político, es decir, una neutralidad política del personal del servicio público.

-Una seguridad laboral y promoción conforme a méritos, basado en una adecuada capacitación y esfuerzo personal.

- El establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

- Una adecuada aplicación de la ley en materia laboral, en este caso, las garantías que la Ley Federal del Trabajo otorga a cualquier trabajador en México. En síntesis, la correcta aplicación del Servicio Civil de Carrera se verá reflejado en la profesionalización del personal, mediante la calidad de la prestación de los servicios públicos que ofrece el Estado, resumiéndose de la siguiente manera:

- a) Competencia. Rapidez y eficiencia.
- b) Conocimiento. Contestar y resolver problemas.
- c) Orgullo. Expresar una actitud positiva hacia el trabajo.
- d) Apariencia. Actitud al servicio.
- e) Cortesía. Amabilidad y respeto en la prestación del servicio.
- f) Hacer un esfuerzo. Actitud de ayuda al usuario.

El Servicio Civil de Carrera contribuye sin duda, a esa nueva revaloración del factor Humano como conductor y actor principal en los procesos de cambio de la Administración Pública.

Sin embargo, desafortunadamente los puntos señalados anteriormente enfocados hacia una perspectiva real no son más que deseos por contar con un servicio público de calidad, pues en la mayoría de las ocasiones cuando acudimos a alguna dependencia de gobierno a realizar un trámite o solicitar un servicio no se manifiestan el cambio de actitudes del servidor público.

1.7.4.3 LIMITACIONES Y TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS

En la década de los setentas, en México, surge la preocupación por contar con un adecuado sistema de administración de personal público, el cual permitiera el desarrollo, tanto de la administración pública como el del personal: para la década de los ochentas, el Proyecto para La Instauración del Servicio Civil de Carrera parece ser la concretización de tan ambicioso proyecto, sin embargo, para finales de los ochentas y noventas, tal objetivo no se llegó a cristalizar.

En la actualidad la administración del presidente Vicente Fox, ha mostrado interés por contar con servidores públicos profesionales con la única intención de contar con una administración eficiente que garantice el desempeño de un buen gobierno, pero para poder implementar un Servicio Civil en México, se requiere que se realicen una serie de modificaciones, en este sentido, es necesario corregir ciertos baches en cuanto a las limitantes técnicas y administrativas en la administración de personal público, para así poder pasar de un Servicio Civil limitado a un Servicio Civil de Carrera propiamente dicho.

Al respecto, autores como Guillermo Haro Bélchez³⁵ entre otros, mencionan que en nuestro país se persiste la práctica de un “spoils system” o sistema de botín, ya que en nuestra administración pública se siguen mostrando indicios de viejas prácticas clientelares, lo cual propicia que no se llegue a un Servicio Civil.

Al respecto, se debe comenzar por corregir aquellas limitaciones técnicas y administrativas, en cuanto a la administración de personal por ser la base donde descansa el Servicio Civil. Así se hace la referencia a las limitantes destacadas por Miguel Duhalt Krauss³⁶, y que se describen a continuación.

- No existe un sistema de méritos en la selección inicial del personal.

³⁵ Vid. HARO Bélchez, Guillermo, El Servicio de Carrera y los Servidores Públicos en Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Edit. Diana, México, 1989, p.p. 56-62

³⁶ DUHALT Krauss, Op.cit.,p.86

-No existe un sistema integral de capacitación, aunque algunas secretarías se preocupan excepcionalmente en atender en forma parcial el problema.

-La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado pretende garantizar la estabilidad de los empleados públicos y un sistema de promociones y ascensos, que no funcionan correctamente en la práctica.

En un nivel micro administrativo existen limitantes que se enfocan al funcionamiento interior de las dependencias en sus instancias encargadas de la administración de personal.

El estudio analizado por Miguel Duhalt Krauss³⁷, y el cual fue realizado en la década de los setentas, muestra el estado que guarda la administración de personal en el sector público, en la que se detectan una serie de limitantes que en la actualidad no es difícil deducir que todavía se manifiesten, y que a continuación se expondrán:

1.-Naturaleza de las unidades de administración de personal. No existe una clara delimitación de autoridades y funciones.

2.-Denominación. No existe una denominación generalizada del órgano encargado de la administración de personal.

3.-Adscripción. Esta es variable, no se tiene una clara idea de su ubicación dentro de la estructura organizacional de las dependencias.

4.-Objetivos. La mayoría de las veces no son claros y en otras no llegan a existir.

5.-Atribuciones de las unidades de administración de personal. No se desarrollan todas las funciones indispensables de una administración de personal.

6.-Recursos humanos de las unidades de administración de personal. No se cuenta con los recursos humanos adecuados para llevar a cabo los asuntos de la administración de personal.

³⁷ Véase, *ibidem*, pp.98-102.

7.-Admisión de personal. No se practican visitas a centros de enseñanza técnica y superior con fines de reclutamiento.

8.-Registro y control. Se carece de un enfoque integral.

9.-Auditoria. Falta de información para evaluar el desempeño, indispensable para determinar los méritos del personal o los sistemas de capacitación.

11.- Administración de sueldos y salarios. No se participa en la investigación de mercado laboral a través de encuestas de salarios.

12.-Relaciones laborales. Falta de una relación laboral plena y acorde a las necesidades actuales.

13.-Supervisión y comunicación. Esta no se presenta con mucha frecuencia.

14.-Planeación de recursos humanos. No se presenta una planeación real de los recursos humanos, indispensables en la búsqueda de una mayor productividad en el sector público.

En general, estas catorce características o rasgos son el diagnóstico que presenta la administración de personal en el sector público, y que es necesario corregir, pues limitan la implementación del Servicio Civil de Carrera, ya que este debe estar apoyado en una adecuada administración de personal.

Algunas de ellas se han comenzado a perfeccionar (reclutamiento, selección, administración de sueldos y salarios, entre otras) sin embargo, se requiere que este proceso se lleve a cabo de una manera más constante y no solamente sea propuesta de un sexenio que comienza.

Finalmente, las características que se presentan en la actualidad en la administración y organización de personal, se apegan a los de un sistema de Servicio Civil Limitado, que se resiste a renunciar a un sistema de botín.

CAPITULO. 2 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y SU INFLUENCIA EN LA EDUCACIÓN.

2.1 IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

Partiendo de la concepción de la administración pública que ya fue analizada en el primer capítulo, tenemos así que ésta se encarga de materializar el proyecto de gobierno mediante la ejecución de planes y programas tendientes a satisfacer las necesidades públicas.

Entendiéndose como necesidad pública a la educación, el Estado al estar consciente de que esta es la clave de la calidad de vida del individuo, ésta obligado a no desentenderse de ella, ante esto y con la intención de lograr su correcta aplicación se auxilia de la Administración Educativa, pues desde el punto de vista de Uvalle Berrones Ricardo “ la Administración Educativa esta dentro de la Administración Pública y afirma que, la Administración Educativa es Administración Pública, ya que la tarea educativa es competencia exclusiva del Estado, por ser de carácter social, como una especialidad de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración Pública porque también se ocupa de una parte de los asuntos del Estado que son de interés general.”³⁸

También puntualiza que los logros que se obtengan en el ámbito de la educación dependerán en gran medida de los esfuerzos y capacidades administrativas de las personas, y que para darle un mayor impulso se hace necesaria la participación de un profesional especializado.³⁹

Con base a lo mencionado por el doctor Uvalle se establece que la Administración Educativa, es la rama especializada encargada de atender y dar sentido a la competencia del Estado (en cuanto a educación se refiere).

Así la Administración Educativa tiene un sustento tanto en la Ciencia Política como en la Ciencia de la Administración Pública, en relación a la educación consiste en que como piezas fundamentales del quehacer del Estado se encarga

³⁸ UVALLE Berrones, Ricardo. Perfil y Orientación del Licenciado en Administración Educativa. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México # 10, MÉXICO, 1991, P. 41

³⁹ Véase ibid. P. 42

no sólo de su formulación (la política) sino también de su correcta y eficaz ejecución (administración) en el ámbito de la vida en sociedad.

De esta manera la Administración Educativa se encarga de participar en la definición, organización y ejecución de programas donde el Estado acredita su legitimación con la sociedad, la Administración Educativa es una labor política porque busca la legitimidad del Estado, en éste sentido, se justifica la necesidad de que la educación éste en manos del Estado. Aunque conviene mencionar que en la actualidad la educación no es competencia exclusiva del Estado pues en el sector privado también se imparte la educación, pero para el análisis de este estudio se contempla a la administración pública, luego entonces se ésta hablando de la educación que al Estado le corresponde brindar según el artículo 3º constitucional.

Dados los aspectos anteriores, es indispensable mencionar que en función del objeto de estudio, la Administración Educativa incide en los planes y programas de capacitación por considerar que en éstos se contempla un nivel razonablemente educativo que facilita el proceso de enseñanza-aprendizaje de las personas, destacándose por su importancia los siguientes:

- a) Definición del conjunto de métodos y técnicas de instrucción pedagógicas. Se aplican para lograr un eficaz y eficiente desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje y por ende para dirigir las acciones y/o eventos de capacitación hacia la adquisición o actualización de conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para el buen desempeño de los trabajadores.
- b) Contenido. Consiste en revisar los niveles de profundidad de las acciones y/o eventos de capacitación a programar, con el objeto de estructurar los contenidos en función al tipo de perfil de los participantes así como, considerando el tipo de grupo de personas al que se dirigirán dichas acciones y/o eventos.
- c) Instructor y/o capacitador. La elección adecuada de esté profesional se reflejará en la consecución de los objetivos que se persiguen, es decir,

su función permitirá construir nuevos conocimientos y obtener o mejorar habilidades en y para el trabajo, es decir de su desempeño dependerá que se generen procesos de autogestión, creativos y productivos en los capacitandos, en la medida que el instructor/ facilitador realice dicha función, se estarán aprovechando los conocimientos de cada participante y los contenidos temáticos se enriquecerán por la aportación de los propios capacitandos y la guía del instructor.

- d) Material y equipo. Se deben seleccionar adecuadamente el conjunto de apoyos didácticos que se requieren para la implementación de cada acción y/o evento de capacitación.
- e) Medio ambiente. Se hace indispensable una adecuada selección de las aulas contemplando sus condiciones ambientales, materiales, visibilidad, acústica y ventilación.

Haciendo énfasis de los aspectos ya enunciados, se determina que estos inciden de manera directa en el proceso de enseñanza aprendizaje de las personas razón por la cual es indispensable que se les atiendan y se les de seguimiento antes y durante el proceso de la capacitación.

Por todo lo antes mencionado el administrador educativo juega un papel fundamental en el proceso de capacitación como formador de habilidades, en cuanto al principio básico de realizar todas las tareas o aplicación de conocimientos que requieren la participación del proceso de enseñanza aprendizaje ya que uno de los propósitos de su formación “consiste en planificar diseñar e implantar un sistema eficiente y eficaz de aprendizaje que responda a las necesidades de los alumnos y de la sociedad.”⁴⁰

Dados los aspectos anteriores queda sobreentendida la importancia de la Administración Educativa en el ámbito federal.

⁴⁰KOUFMAN Roger, A. Planificación de Sistemas Educativos. Edit. Trillas, México, 2000, p.p. 23-24

2.2 PERFIL DEL ADMINISTRADOR EDUCATIVO

En el apartado anterior se mencionó que la educación demanda de profesionales con conocimientos científicos expresamente dirigidos hacia la tarea de la administración de la educación con características propias y específicas que aseguren que su actuación dará los resultados teóricos planeados en la consecución de los objetivos haciendo el uso más adecuado de los recursos.

En este sentido el Administrador Educativo “es un especialista capaz de desarrollar funciones relacionadas con la función específica del sistema educativo en todos los niveles a través de la formación de los responsables técnicos de funciones diversas.”⁴¹

Derivado de lo anterior se entiende, que el Administrador Educativo es un profesional que tiene su campo específico de acción en este ámbito, ya sea de carácter público o privado, y además está capacitado para desempeñarse eficientemente, en la Administración de Recursos humanos, en áreas específicas de Capacitación, Reclutamiento y Selección de Personal, así como en la elaboración de métodos y procedimientos de instituciones privadas y públicas en busca de los resultados esperados, (evaluación), tanto por las personas que reciben el servicio como por las asociaciones o instituciones que la imparten.

Dentro del sector educativo la tarea de este profesional es la de participar en la reforma y modernización de los planes y programas existentes.

El Administrador de la educación debe convertirse en un agente de cambio dentro de la sociedad y su saber debe estar sustentado en un conjunto de conocimientos que correlacionen correctamente las políticas administrativas del quehacer educativo como parte de la tarea social de todo gobierno.

Es requisito indispensable que el administrador de la educación esté plenamente consciente que el diseño de las políticas educativas, planes educativos y

⁴¹ MEDINA Rubio, Rogelio. Las Ciencias Administrativas y las Ciencias de la Educación: Una perspectiva interdisciplinaria en la formación de los administradores de la educación. p. .287

modificaciones, e implementación de éstos no son autónomos ya que se encuentran condicionados por una amplia gama de factores e intereses externos, por lo cual su preparación no debe supeditarse a la teoría administrativa en sí misma, sino que debe estar complementada con el conocimiento de la política educativa actual, el desarrollo histórico de la educación, la sociología, la aplicación de tecnologías modernas, los procesos económicos nacionales, la competitividad etc.

Una vez expuesto el perfil que debe reunir el Administrador Educativo, a continuación se mencionan a manera de síntesis las principales funciones que puede desarrollar:

- a) Establecer un ambiente de aprendizaje positivo y abierto que facilite la motivación o integración social de los elementos personales que confluyen en el ámbito educativo.
- b) Desarrollar y aplicar modelos de organización de enseñanza aprendizaje.
- c) Diseñar sistemas de evaluación.
- d) Gestionar y coordinar los recursos humanos, materiales y financieros.
- e) Evaluar programas.
- f) Participar en investigaciones encaminadas a la formulación de modelos susceptibles de influir en la estructura del sistema educativo.
- g) Conocer las técnicas de administración.⁴²

2.3 LA CARRERA MAGISTERIAL

Una vez entendido el objetivo principal del Servicio Civil de Carrera, podemos establecer que es un medio que sirve para modernizar la función pública en el ámbito gubernamental. Ante esto el sector educativo no es porque no puede serlo ajeno a esta dinámica, pues es evidente el hecho de que cualquier intento serio de modernización del país debe pasar forzosamente por el ámbito de la educación, pues por medio de ésta el individuo adopta conocimientos y valores

⁴²Vid. Administración Pública de la Educación. Revista del IAPEM, pp.55-57

además de que se forma y capacita para contribuir al desarrollo económico del país.

Sin embargo, quizá resalta la inquietud del porque únicamente nos enfocamos a la educación en el nivel básico, por lo que procedemos a aclarar, que su impartición es obligación del Estado, tal y como lo establece el artículo 3º constitucional, así como también por ser ésta el inicio del proceso de enseñanza aprendizaje del individuo y en la cual se debe poner mayor atención, pues su correcta aplicación se reflejará en los niveles medio y superior.

En este contexto, es necesario impulsar una educación pública de calidad, sensible al cambio social.

Por lo anterior se hace indispensable contar con un sistema que revalore la función social del magisterio, en donde el docente es concebido como el protagonista de la transformación educativa, pues de su desempeño en el aula dependerán el éxito de los planes y programas educativos.

En consecuencia el programa al cual hacemos referencia es la denominada **“Carrera Magisterial”** programa que surgió como resultado de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992, aunque conviene aclarar que se instituyó en 1993.

A dicho programa se le contempla como un sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual, además crea un conjunto de estímulos para los profesores de educación básica (preescolar, primaria y secundaria y grupos afines), el cual tiene como propósito ayudar a elevar la calidad de la educación, mediante el reconocimiento y apoyo a los docentes, así como, al mejoramiento de sus condiciones de vida laborales y educativas.

El programa de carrera magisterial ha servido como un medio que permite impulsar la profesionalización de los docentes, además su creación ha permitido consolidar una cultura de la evaluación y superación del magisterio, esto ha permitido renovar el interés de los profesores por el estudio, conocimiento y manejo de los nuevos planes y programas, así como por los métodos de

enseñanza aprendizaje. Aunado a ello se está consolidando la actualización, capacitación y profesionalización, considerados ahora como una actividad permanente y natural en el docente. También ha contribuido a eliminar irregularidades administrativas, y de organización del servicio.

Cabe mencionar que previos al programa en alusión existía un sistema de promoción y otro de estímulos; escalafón tradicional y esquema de educación básica respectivamente de los cuales sólo el primero subsiste.

- a) **ESCALAFÓN TRADICIONAL.** Es un sistema de promoción con una estructura piramidal y con poca movilidad, en donde para ascender al nivel inmediato superior es necesario que se den retiros, renunciaciones, jubilaciones, defunciones, o que sean creadas nuevas plazas. Regula las promociones dentro del sistema educativo mediante un concurso entre varios candidatos, este proceso se basa en una calificación de méritos y no en evaluaciones.
- b) **ESQUEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA.** Se formalizó en 1987, y término su vigencia en marzo de 1993, al concluir es captado por carrera magisterial. Era un sistema de estímulos que buscaba promover el mejoramiento de la calidad de la educación mediante el pago de un estímulo por las horas dedicadas a actividades cocurriculares. Se ponderaban la preparación profesional y los años de servicio como requisito para ingreso. No se previeron mecanismos de movilidad dentro de sus diferentes categorías y nunca tuvo mecanismos de control y seguimiento de las acciones de fortalecimiento curricular, por lo cual su impacto en la educación nunca fue claro.

2.3.1 OBJETIVOS

GENERALES:

- a) Coadyuvar a elevar la calidad de la educación nacional por medio del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio.

- b) Estimular a los profesores de educación básica que obtienen mejores logros en su desempeño.
- c) Mejorar las condiciones de vida, laborales y sociales de los docentes.

ESPECÍFICOS:

- a) Valorar la actividad docente fortaleciendo el aprecio por la función social del profesor.
- b) Motivar a los profesores para que logren un mejor aprovechamiento en sus alumnos.
- c) Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes.
- d) Reconocer y estimular a los profesores que prestan sus servicios en las escuelas ubicadas en comunidades de bajo desarrollo y escasa atención educativa, así como a los que trabajan con alumnos que requieren mayor atención.
- e) Reforzar el interés por la actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, así como la acreditación de cursos de mejoramiento académico.

2.3.2 LINEAMIENTOS

El programa se encuentra regulado por tres **instancias**, las cuales funcionan bilateralmente, con responsabilidades compartidas.

- a) Comisión Nacional SEP-SNTE.

Es el máximo órgano de gobierno y el único facultado para emitir normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos, así como para supervisar y evaluar el desarrollo del programa.

Dentro de sus principales atribuciones, son las de asegurar la distribución del cronograma de actividades, convocatoria, y documentos de orientación, para cada una de las etapas del programa, distribuir el presupuesto otorgado por la federación a las diferentes entidades con base en los criterios de equidad y calidad.

b) Comisión Paritaria.

Es la instancia responsable en las entidades federativas, y su misión es hacer que se cumplan, respeten y difundan, las normas, lineamientos, disposiciones y acuerdos emitidos por la comisión nacional SEP-SNTE.

Esta comisión tiene como tarea fundamental dictaminar el número de plazas y horas a incorporar o promover en cada etapa, con base en los resultados obtenidos por los docentes en su evaluación global, ajustándose al presupuesto disponible en la entidad; elaborar y entregar los dictámenes individuales de incorporación y promoción en un plazo no mayor a treinta días, una vez concluido el proceso de dictaminación, y en su caso atender las inconformidades.

c) Órgano de Evaluación.

Se encarga de difundir el programa y sus documentos complementarios en los centros de trabajo, proporcionar la información a los docentes que deseen incorporarse o promoverse, sobre los lineamientos, normas, disposiciones y acuerdos emitidos para tal fin, llevar a cabo la evaluación del desempeño profesional, recibir y validar la documentación.

Dentro de sus atribuciones está la de promover en el docente la responsabilidad de integrar y actualizar permanentemente su expediente de carrera magisterial.

Para incorporarse al programa es necesario que los docentes desempeñen las funciones propias de algunas de las tres **Vertientes**:

a) Docentes frente a grupo

Son quienes interactúan directamente con los alumnos en los diferentes niveles o modalidades de educación básica.

b) Personal directivo y de supervisión.

Tienen a cargo la dirección y conducción del servicio educativo: la categoría que ostenten debe corresponder a la función que desempeña.

c) Profesores con actividades técnico pedagógicas.

Es el personal comisionado en actividades cocurriculares que inciden directamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje y labora en los diversos

niveles y modalidades de educación básica. Se clasifican en tres grupos de acuerdo con la función que desarrollan. Asesoría, Elaboración de Materiales Educativos y Proyectos Educativos.

No podrán participar en esta vertiente los docentes que realizan funciones administrativas, secretariales, de enlace, relacionadas con el programa, puestos de confianza.

Para garantizar la objetividad en el manejo de estímulos el programa comprende cinco **niveles**; “A”, “B”, “C”, y “D”, los cuales son seriados y consecutivos, es decir, los docentes sólo pueden acceder al nivel inmediato superior por período de promoción. (ver tabla años de permanencia). Es importante destacar que Carrera Magisterial se inicia con el nivel “A”. Entre los diferentes niveles existe un auténtico despegue, el cual varía en función de la categoría y sus características escalafonarias. Los niveles de Carrera Magisterial no modifican las categorías y plazas propias, de los diferentes niveles y modalidades de educación básica ni del sistema escalafonario vertical.

Para promoverse, deberá cumplir con los años de permanencia efectiva de acuerdo con el nivel de carrera en que esté ubicado, disminuyendo éstos si se labora en zonas de bajo desarrollo.

Años de Permanencia

Zona	“A”	“B”	“C”	“D”	“E”	Total de Años
Urbana y Rural	3	3	4	4	-	14
Bajo desarrollo	2	2	2	2	-	8

El nivel de carrera se conserva cuando el docente cambie de función, categoría, nivel o modalidad dentro del subsistema de educación básica. Es motivo de pérdida de carrera el cambio de Estado no avalado por la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales, permuta con un docente que no se encuentre en

el mismo nivel del programa, ocupar una categoría que no esté considerada en el catálogo y la renuncia voluntaria.

El programa además cuenta con un sistema de evaluación que tiene como finalidad determinar las características, requisitos y perfiles que debe cubrir el docente, para incorporarse o promoverse. Considera seis factores para cada vertiente, a cada una le corresponde un puntaje, tal y como se observa en la siguiente tabla.

Factores	1^a Vertiente	2^a vertiente	3^a vertiente
antigüedad	10	10	10
Grado Académico	15	15	15
Preparación Profesional	28	28	28
Cursos de Actualización y superación Profesional	17	17	17
Desempeño Profesional	10	10	10
Aprovechamiento Escolar	20	-	-
Desempeño Escolar	-	20	-
Apoyo Educativo	-	-	20

La evaluación global es la integración de los resultados de todos los factores propios de cada vertiente en una etapa de evaluación, tiene un valor de hasta 100 puntos y se conforma únicamente con los puntajes obtenidos en una misma etapa de evaluación.

Para que el resultado de la evaluación global pueda ser considerado en el ingreso o promoción, es necesario que el docente se evalúe en los seis factores, propios de su vertiente o función.

2.4 COMPROMISO SOCIAL POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En la actualidad el término “calidad de la educación” es una expresión que más se utiliza en el ámbito educativo, pues está justificada la razón de ser de cualquier proceso de cambio o programa de acción.

Hablar de calidad, es una aspiración a la que todos tendemos, constituye una preocupación constante. Es un sello de garantía y de reconocimiento, un anhelo, un objetivo al que se atiende.

La calidad significa grado de excelencia. Al buscar la calidad se parte de la idea de que cualquier cosa se puede mejorar y de que toda mejora es importante. Donde una educación de calidad debe apuntar a los resultados, tomando muy en cuenta el proceso.

Se concede una gran importancia a la educación en valores, como exponentes de una educación de calidad, dado que la educación tiene como finalidad formar personas autónomas, capaces de darse un proyecto personal de vida valioso, y de llevarlo libremente a la práctica.

De la necesidad de un cambio profundo en el seno de los centros escolares como organizaciones para lograr mejores estándares de calidad para todos y contribuir substancialmente al progreso personal social y económico.

La calidad total de una institución educativa implica a las personas, a los recursos, a los procesos y a los resultados.⁴³

Conseguir la eficacia desde los centros escolares es un objetivo de la política educativa del presidente Vicente Fox y que se refleja claramente con la firma del “**Compromiso Social por la Calidad de la Educación**” el 8 de agosto del 2002, en dicho documento se menciona la creación del Programa Escuelas de Calidad (PEC), pretende reformar la gestión educativa, superando los diversos problemas que impiden el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones, el desarrollo

⁴³Vid. PÉREZ Juste, Ramón. Hacia una Educación de Calidad, Gestión, Instrumentos y Evaluaciones, NARCEA, Madrid España, pp.9-12

insuficiente de una cultura de planeación y evaluación, los excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directores escolares para ejercer un liderazgo efectivo, la escasa comunicación entre los actores escolares, el uso poco eficaz de los recursos disponibles en la escuela, la baja participación social y las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

La democracia y una nueva gestión horizontal están en la base de la propuesta del programa (PEC), centrado en la escuela. Se busca transformar el diseño de la política educativa, de una formulación central, que concentra todas las decisiones a cerca de las prioridades, las estrategias, los recursos y su distribución hacia un esquema que permite generar proyectos desde la escuela hacia el sistema educativo.

La investigación educativa hace énfasis en que la clave para elevar la calidad de la educación no sólo está en la mayoría de los insumos del sistema educativo, (planes y programas, recursos materiales, recursos financieros, etc.), sino en la capacidad de organización de las personas para orientar responsablemente sus tareas a fin de alcanzar los objetivos deseados.

Ante esto se hace imprescindible invertir en el capital humano de los protagonistas que participan en el proceso educativo, dotándolos de los instrumentos que les permitan incrementar su competitividad en el trabajo (capacitación, actualización, investigaciones educativas, promociones, estímulos, etc.).

En el caso concreto referente al factor humano, con la firma del acuerdo en alusión, se pretende impulsar una nueva cultura laboral orientada a mejorar la calidad de la educación, que, de acuerdo con lo firmado significaría eliminar, prácticas discrecionales por parte del sindicato para la promoción de maestros, directivos y supervisores.

Con esté propósito “los nuevos profesores tendrán que presentar un examen para acreditar sus conocimientos, y los aspirantes a directivos y supervisores deberán participar en un concurso de oposición, para asegurar que quienes tengan los

puestos de mayor responsabilidad en el sistema sean los que hayan obtenido los mejores resultados”⁴⁴

Por lo anterior y con base en los sub-apartados 2.4 y 2.5 de este capítulo podemos establecer que las características generales de (la Carrera Magisterial y el Acuerdo del Compromiso Social por la Calidad de la Educación) ponen de manifiesto la influencia del Servicio Civil de Carrera en el ámbito educativo, pues sus objetivos y reglamentos pretenden sentar las bases para impulsar la profesionalización del docente de educación básica, logrando con ello fortalecer la calidad del sistema educativo nacional.

⁴⁴ TAMES Guerra, Reyes. La jornada. 9 de agosto del 2002, p.3

CAPITULO. 3 PROGRAMAS Y ACCIONES EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO FEDERAL EN MATERIA DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

En la actualidad un reto que enfrentan las organizaciones tanto públicas como privadas, de un país en vías de desarrollo, es ofrecer servicios de calidad. Para ello es necesario que su personal cuente con los medios e instrumentos adecuados que le permitan desempeñar de manera eficiente las actividades dentro de su área laboral correspondiente.

Específicamente en el caso de México considerando como organización a la Administración Pública Federal, el Gobierno ha realizado una serie de programas y acciones concernientes al tema de estudio en las cuales su objetivo principal es lograr una administración pública accesible moderna y eficiente, que responda con flexibilidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país.

Dado lo anterior conviene aclarar que dichas acciones se analizarán a partir de la década de los 80's, por considerar que a partir de este periodo se da sustento y se enmarcan las bases para intentar la implementación del Servicio Civil de Carrera.

3.1 SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL.

Sistema instituido como tercer objetivo global del programa de reforma administrativa del gobierno federal. Sólo como marco de referencia para ubicar al sistema, se relacionarán los objetivos globales del mencionado programa de reforma administrativa⁴⁵

a) Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

⁴⁵ Vid. CARRILLO Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Edit. Porrúa, México, 1980, p. 135

b) Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

c) Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

d) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

e) Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y sus gobernantes.

Es importante mencionar que de acuerdo con Carrillo Castro, expresa que el señalado programa de reforma administrativa, es conceptualizado en los momentos en que el objetivo prioritario del gobierno federal mexicano, era el de promover en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, uno que conformaba a su vez, el objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Señalada la vinculación de este programa de reforma administrativa con el tema de interés de este estudio, regresamos al análisis del mismo.

En consecuencia y con el fin de interiorizar un poco más con lo que fue el sistema general de administración y desarrollo de personal, a continuación se enuncian los objetivos globales establecidos para tal sistema.⁴⁶

- Contar con una administración de personal ágil y moderna, eficiente y eficaz, racional y sistemática, que garantice la satisfacción de los intereses de los servidores públicos y que, simultáneamente, coadyuve al cumplimiento de los propósitos que la sociedad le ha fijado a la administración pública federal.

- Establecer y procurar el cumplimiento de una política congruente que abarque desde la entrada de un trabajador al servicio público, hasta su separación o jubilación, dando unidad a la actitud.

- Corregir la dispersión de esfuerzos, la incoherencia de mecanismos y prácticas e impedir la persistencia de irregularidades mediante la formulación de lineamientos generales a nivel global, sectorial e institucional que conduzcan al desarrollo de una política congruente de personal para las dependencias y las entidades públicas.

Como acciones inherentes del sistema, que complementan el impulso y desarrollo de los recursos humanos y que también fueron incluidos en la implantación del sistema, se pueden mencionar:

- La participación imprescindible de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y de sus sindicatos afiliados en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores.

- La integración y fortalecimiento de órganos y comités responsables de la implementación de las políticas de administración, desarrollo y capacitación de personal, en los que cabe destacar eran integrados por los más altos niveles de las dependencias o entidades facultadas en la materia.

⁴⁶ Vid. Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. Presidencia de la República. México, 1982, p.57-60

- La revisión y reestructuración de los horarios establecidos en las diferentes instituciones públicas, cuya finalidad fue la de generar una mejor coordinación en las labores de oficina, mediante la fijación de una jornada única de trabajo.
- La solventación de la compleja y por lo mismo difícil situación, que se presentaba y que incluso aún persiste al final e inicio de cada sexenio, en donde se particulariza por los despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos.

Como conclusión de lo externado a cerca de las principales características de este sistema se expresa un modesto comentario del mismo, y al cual se le puede considerar como un sistema integral en la materia que propicio el desarrollo individual y profesional de los trabajadores, así como el desempeño eficiente y honesto en la realización de las actividades que tienen encomendadas.

Adicionalmente, basamos nuestra opinión tomando en cuenta en que dicho sistema contempló factores tan importantes como los órganos ejecutores y capacitadores que sin ellos no sería posible su instrumentación y que decir del involucramiento de la parte sindical quien su principal inquietud es la de procurar el bienestar y seguridad del trabajador público.

No obstante lo ambicioso y lo completo de los objetivos del sistema, resultado muy difícil llevar a cabo un análisis de la implantación y desarrollo del sistema, ya que desafortunadamente no existe bibliografía ni informes al respecto, sin embargo, se considera que los avances que en la materia se tienen, aún y cuando se juzguen poco relevantes se deben de tomar como resultado de esas bases que constituyen el sistema de administración del personal público federal.

3.2 ANTEPROYECTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Acción y documento concebido en 1981 por el Gobierno Federal a través de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, dada la importancia que tiene el recurso humano en la consecución de los objetivos y metas nacionales.

Básicamente la estructuración del documento aludido, se llevo a cabo tomando en cuenta como base la experiencia y conocimientos asimilados por países como: Estados Unidos, Inglaterra y Francia, los cuales muestran un alto grado de desarrollo en la materia.

Resulta importante destacar que en la instrumentación del modelo del Servicio Civil de Carrera, el Gobierno Federal Mexicano, pretendía adaptar y asimilar en lo posible las adecuaciones factibles y asimilables a las características propias de la administración pública mexicana y sus servidores públicos, sobre todo aquellas referentes a estimular la permanencia de sus empleados en sus cargos, para con ellos asegurar la continuidad en los planes y programas nacionales.

Derivado de lo anterior se definieron como objetivos del modelo de Anteproyecto de Servicio Civil de Carrera⁴⁷ los siguientes:

a) Para el Estado.

- Buscar la continuidad de los planes y programas establecidos, dentro del sistema nacional de planeación, persiguiendo asimismo, el óptimo aprovechamiento de las experiencias y de los recursos disponibles en éste aspecto.
- propiciar mediante la aplicación de los sistemas adecuados, que las estructuras de organización del Estado, se implementen con los elementos humanos más idóneos, atendiendo a los contenidos de las funciones y responsabilidades de cada puesto y sus requisitos de ocupación.

b) Para el trabajador.

- Proporcionar al servidor público, seguridad y estabilidad en el trabajo, proporcionando de esta manera, su desarrollo sano e integral dentro de la comunidad a la que pertenece.

⁴⁷ Vid. Anteproyecto de Servicio Civil de Carrera, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981, pp.22-25

- Estimular el deseo de superación constante en el servidor público mediante el establecimiento de una carrera de servicio público soportada en escalafones intercomunicados y programas permanentes de capacitación que eleven su nivel profesional.

A pesar de lo ambicioso de los objetivos de este anteproyecto de 1981, en el que resalta la intención de generar la permanencia de los servidores públicos en su empleo, al contemplar factores tan importantes como la remuneración, los estímulos y la capacitación, omite algo tan importante y que es la baja pensión o jubilación de dicho trabajador.

Sin embargo, haciendo honor a su denominación de anteproyecto susceptible de mejoras y optimización, ya para el proyecto de instauración de 1989, se incluye esta etapa de separación del trabajador del Servicio Civil, al cual para esos efectos lo divide en tres fases: la del pre-empleo, la del empleo y la de post-empleo, en la que ésta última, comprende la fase omitida en el anteproyecto. Para su conocimiento y análisis, se enunciarán las particularidades más esenciales de cada etapa:

a) Pre-empleo.

En ésta como su denominación lo expresa, involucra los procesos previos a la selección de personal y que cabe señalar coinciden casi en su totalidad con lo que los grandes estudiosos de la administración establecen, y entre estos se pueden enunciar los siguientes: la vacante, la requisición para cubrir la primera; el análisis y la valuación de puestos en donde se indican los requisitos del mismo; las fuentes de reclutamiento que pueden ser internas como el inventario de recursos humanos y las externas como las bolsas de trabajo, la solicitud de empleo para identificar y disponer de los datos generales y antecedentes del solicitante; la entrevista y el examen para conocer de las aptitudes y conocimientos y; la decisión final que determina la incorporación o desviación del solicitante.

b) Empleo

Esta etapa contempla el nombramiento y la contratación, la inducción y motivación y, la capacitación para desempeñar el puesto o concursar por vacantes en puestos superiores.

Profundizando aun más, se conceptualiza al nombramiento y contratación como al proceso a través del cual se cubre el requisito formal y se establece la relación de corresponsabilidad jefe-subordinado, que para el caso que nos ocupa sería Gobierno-servidor público.

En cuanto a la inducción y motivación al puesto, también en ese entonces la Secretaría de Programación y Presupuesto, en concordancia con la técnica administrativa, la concibe como el hecho de integrar al individuo al trabajo, haciéndole participe y responsable del ejercicio personal del entorno normativo y organizacional en que se va a desempeñar.

Por lo que se refiere a la capacitación, su objetivo es lograr que el personal busque su superación, incremente sus conocimientos y aptitudes para desempeñar mejor su puesto.

c) Post-empleo.

En esta etapa, se prevé y en su caso se ejerce la separación del servidor público de su empleo, mediante fases como: la baja, la jubilación y la pensión.

La baja representa el retiro del trabajador propiciado por su despido, renuncia o defunción. La jubilación que se genera por el cumplimiento de un determinado número de años de servicio, en tanto que la pensión es ocasionada por invalidez o accidentes sufridos por el servidor público en el desempeño de sus funciones o actividades propias del individuo.

El desarrollo de las etapas descritas, requieren del apoyo de elementos que propicien su sistematización, por lo que para el anteproyecto en estudio, sus instrumentadores incluyeron los siguientes:

a) Tabuladores.

No obstante que los existentes en la administración pública mexicana se formulan subjetivamente tomando como base el consenso tradicional, se incluyen los mismos en el documento referido, precisamente con el fin de perfeccionarlos y representen realmente los sueldos y salarios que den respuesta al valor objetivo del puesto al que corresponden.

b) Catalogo de puestos y empleos.

A través de esta subtécnica administrativa, la Secretaría de Programación y Presupuesto, iniciaba las acciones para racionalizar la estructura de puestos y así propiciar un sistema escalafonario intercomunicado en la Administración Pública Mexicana.

c) Escalafón funcional e intercomunicado.

Con su implantación, se busco establecer las bases de un sistema organizado para efectuar las promociones, ascensos y permutas.

El comentario y conclusión sobre la concepción e implantación de este anteproyecto sobre el Servicio Civil de Carrera en México, no obstante las buenas intenciones y realista de sus objetivos, no resultaron lo positivo que uno deseará, pues en principio, este sólo incluyo a los mandos superiores, lo que lo hizo limitado y hasta cierto punto discriminatorio.

Por lo que se refiere al caso específico de los tabuladores, éstos básicamente se modifican de acuerdo a las alteraciones que muestra la inflación sin considerar la eficiencia o productividad mostrada en la ejecución o desempeño del puesto.

En cuanto al catálogo de puestos, sus avances nos remiten a la obtención de los catálogos de puestos general e institucional, resultantes del análisis y valuación del catálogo inicial general que se considera obeso y complicado y sin

especificaciones de funciones, responsabilidades y requisito para la ocupación del puesto.

Por otro lado y de acuerdo a las expresiones del personal, sobre todo el sindicalizado, se deduce la total inadversión de éstos en contra de la implantación de la Ley del Servicio Civil pues en su mayoría, los empleados desconocen los alcances, esencia y objetivo de dicha ley.

Adicionalmente por los diversos comentarios de la prensa y los diferentes medios masivos de comunicación, se presume que por problemas e intereses políticos, ésta disciplina no sólo no ha proporcionado los resultados que de ella se esperaban, sino que le han impuesto obstáculos e impedimentos para su impulso, desarrollo y por lo mismo, los beneficios y prestaciones que por muchos años, ha luchado el servidor público mexicano.

3.3 COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Órgano que se creó el 29 de junio de 1983, como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la administración pública mexicana.

La institucionalización de esta Comisión, se dio con el propósito de dar respuesta a la necesidad de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo al servidor público, de promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente de dicho personal.

De manera complementaria en los puntos seis y siete del acuerdo presidencial en el que se establece la creación de la Comisión Intersecretarial, se indica que para la instauración de la misma, es necesario y conveniente, la definición de las condiciones generales de trabajo, así como la participación de la representación sindical de los servidores públicos a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Al continuar con el análisis de esta Comisión Intersecretarial el artículo segundo del acuerdo presidencial que la crea, describe la integración de la misma, la cual se conforma por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, quien la presidirá, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como del Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Respecto a lo dispuesto en el artículo segundo, sobre la integración de la Comisión Intersecretarial, cabe señalar en primera instancia, que tal integración se ajusta a los puntos citados con anterioridad pues en ambos casos, se coincide en que la instauración de la Comisión aludida, y en consecuencia del Servicio Civil, se hace imprescindible la participación de las instancias involucradas en la administración de personal público, en la que obviamente, no puede omitirse la representación sindical de los servidores públicos.

Para este caso por ejemplo el involucramiento de la Secretaría de Gobernación, obedece a su papel de responsable de registro y control de la población a nivel nacional, el de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que a pesar de haber desaparecido, en su oportunidad era la facultada para llevar a cabo la política de administración de personal al servicio del Estado, la cual al fusionarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le transfiere a ésta última, la facultad mencionada, incluyendo la presidencia de la citada Comisión Intersecretarial.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Educación Pública, se considera que la participación obedece a que la misma coadyuvaría en mucho en el aspecto de la capacitación y formación del recurso humano.

En cuanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, éstas se justifican por ser ambas las representantes y defensoras de los intereses, derechos, obligaciones y por lo tanto conciliadoras de los patrones y trabajadores en esos aspectos.

El papel de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y próximamente Secretaría de la Función Pública, lo representa su responsabilidad de verificar y corroborar la aplicación de la normativa en este caso de la relativa a la administración del recurso humano federal.

Adicionalmente y como consecuencia del cambio de denominación esta modificación llevó implícita la transferencia a dicha Secretaría, las funciones relativas a la Modernización Administrativa del Gobierno Federal que como podrá observarse más adelante, la administración del personal más que vincularse con esta modernización, forma parte de la misma.

Dado el sistema de administración de personal federal, que se caracteriza por disponer de una unidad administrativa en cada dependencia y entidad pública, a través de las cuales se lleva a cabo la política de administración de personal emitida actualmente por la Secretaría de Hacienda, en el acuerdo en cuestión, se establece que a las sesiones de la Comisión Intersecretarial, podrán concurrir los titulares de las señaladas dependencias y entidades públicas, cuando los asuntos a abordar así lo ameriten.

En materia de funciones, el artículo tercero⁴⁸ del acuerdo en análisis, le establece a la Comisión Intersecretarial las siguientes.

- a) Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- b) Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera

⁴⁸Véase. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Diario oficial de la federación, 29 de junio de 1983, p.5

- c) Determinar y promover los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiere la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- d) Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.
- e) Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando la compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.
- f) Evaluar periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil.

Al respecto es necesario comentar que en lo que se refiere al contenido del inciso tres, éste más que determinar y promover los elementos, debiera ser, impulsar, promover y/o fortalecer el marco jurídico y administrativo del Servicio Civil, pues de hecho por lo expuesto en la descripción del trabajo, se deduce que dicho marco ya está bien determinado, y lo que si se requiere, es una profunda y constante promoción, impulso y fortalecimiento del mismo.

Como ratificación a la apreciación anterior, referente a que en la actualidad ya se dispone no sólo del marco jurídico del Servicio Civil sino que además se cuenta con la infraestructura administrativa para su instrumentación, es lo dispuesto en el artículo quinto del acuerdo en estudio donde se establece la constitución de una Subcomisión Técnica del Servicio Civil que se integra por los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Complementariamente, el artículo sexto señala que esta Subcomisión podrá crear comités de trabajo que se integran con los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal, así como los representantes que designe la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En conclusión, resulta más que elocuente que con la coordinación de la Comisión y la participación de las dependencias centralizadas, y la colaboración de las entidades paraestatales, además de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con la normatividad y legislación que regula su funcionar, conforman un marco legal e infraestructura más que completa y debidamente sustentada para instituir el Servicio Civil de Carrera en México.

3.4 REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Disposición jurídica creada el 19 de junio de 1984, complementaria de la analizada del apartado anterior y cuya finalidad la representa el establecer las esferas de competencia de las unidades administrativas internas de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.

En consecuencia y a fin de conocer a detalle las unidades administrativas internas de la Comisión, con sus respectivas funciones, obligaciones y facultades se iniciara señalando las unidades que la integran:

1. Comisión
2. Subcomisión Técnica
3. Comités de Trabajo

Para el caso específico de la Comisión sólo se analizaran las facultades y obligaciones de sus miembros ya que en lo que se refiere a las funciones e integrantes de la misma, estos elementos ya fueron comentados al abordar el acuerdo de la Comisión.

Por lo tanto, según el artículo 8° del Reglamento Interior en estudio, señala como facultades de los miembros de la Comisión⁴⁹:

- a) El presidente, tendrá aquellas que sean necesarias para cumplir con las funciones conferidas a la comisión, asimismo, podrá en todo momento solicitar informes al coordinador de la subcomisión a cerca de los avances en los trabajos.
- b) En cuanto al Secretario Técnico, esta facultado para convocar a las sesiones ordinarias, extraordinarias y al pleno, en los términos de este reglamento y con la autorización del Presidente de la Comisión.
- c) Los secretarios de Estado y el Secretario de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, están facultados para designar a un Subsecretario para suplir sus ausencias.

Por lo que respecta a obligaciones, los miembros de la comisión tendrán las siguientes⁵⁰:

- a) El Presidente de la comisión deberá informar al Presidente de la República, en cualquier momento, acerca de los avances en los trabajos encomendados.
- b) El Secretario, la de levantar las actas correspondientes a cada sesión.
- c) La totalidad de los miembros, están obligados a asistir a las reuniones ordinarias o extraordinarias a que convoque su Presidente.

En términos genéricos se pueden considerar como adecuadas las facultades y obligaciones a cada uno de los miembros de la comisión, pues normalmente, son las que tienen asignadas estos puestos y miembros en organismos similares.

En cuanto a la Subcomisión Técnica, y tomando en cuenta que ya también en el acuerdo de creación de la comisión, se indican sus integrantes, sólo se analizarán sus funciones, así como las facultades y obligaciones de sus integrantes.

⁴⁹ Vid. Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1984, p.4

⁵⁰ Idem

Así se tiene que de acuerdo al artículo 11° del Reglamento Interior, las funciones de la Subcomisión son⁵¹:

- a) Operar como foro participativo y de consulta para intercambiar experiencias y proponer soluciones de conjunto.
- b) Revisar los sistemas de administración de personal y los reglamentos de sustento para observar sus deficiencias y proponer soluciones congruentes con el esquema del Servicio Civil.
- c) Vigilar la observancia de las políticas institucionales en materia de administración de personal en sus aspectos normativos, de servicios personales, y de relaciones jurídico-laborales que sean propuestas por la Comisión.
- d) Elaborar los programas específicos del Servicio Civil de Carrera y someterlos a consideración de la comisión.
- e) Revisar los ordenamientos jurídicos y administrativos y proponer en su caso a la comisión, las reformas y adiciones necesarias para la sustentación del Servicio Civil de Carrera.
- f) Revisar los anteproyectos y elaborar el proyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera, que deberá someter a la consideración de la comisión.
- g) Solicitar previamente a las dependencias y entidades así como a sus representaciones sindicales, sus respectivas opiniones con relación a los ordenamientos a que se refiere el punto anterior y en general, sobre la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- h) Estudiar y emitir opinión sobre los planteamientos que realizan las dependencias y entidades y sus correspondientes representaciones sindicales, a cerca de los sistemas para revisar sus condiciones generales de trabajo.

⁵¹ Ibidem, p.6

En consideración al contenido y esencia de las funciones asignadas a la Subcomisión Técnica, el comentario a expresar es, que la misma constituye el área sustantiva y base medular en la que recae toda la responsabilidad desde concebir y emitir la normatividad en la materia, hasta su coordinación, implantación y evaluación de la política en la materia.

Comentario similar se tiene sobre las facultades y obligaciones de sus miembros, pues dadas las funciones de la Subcomisión, sólo se procedió legalmente a vincular estas con esas facultades y obligaciones a sus integrantes.

La tercera unidad administrativa interna de la Comisión, los Comités Técnicos de Trabajo, que por cierto al igual que las dos anteriores ya se mencionó sus integrantes y que por lo mismo, sólo resta analizar sus funciones así como las facultades y obligaciones de sus integrantes.

En este sentido, según el artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión, califica a las funciones de los Comités de Trabajo como de asesoría, apoyo y orientación para la Subcomisión Técnica siendo estas las siguientes:

- a) Asesorar técnicamente a la subcomisión en el establecimiento de normas, políticas y lineamientos, generales sobre administración y desarrollo de personal.
- b) Asesorar en materia jurídica, laboral sobre las reformas y adiciones necesarias a las leyes aplicables para facilitar la Instauración del Servicio Civil de Carrera.
- c) Asesorar técnicamente a la subcomisión en la elaboración de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- d) Realizar estudios en las dependencias y entidades, en materia de catálogo de puestos, remuneraciones por servicios personales, escalafón, presupuesto por servicios personales, capacitación, así como las normas y sus efectos en la función pública.

En cuanto a los mecanismos institucionales que reúnan las condiciones generales de trabajo, buscar su coordinación a fin de dar congruencia a los estudios y prever los impactos presupuestales que se generen. Por lo que respecta a la seguridad social programada, estudiar su factibilidad, siguiendo un criterio de instalación gradual en el ámbito de la administración pública.

Adicionalmente cabe destacar que en el artículo 18, se establece la alternativa para que los Comités puedan efectuar funciones operativas que expresamente les encomiende el Coordinador General sobre las opiniones y dictámenes que se presenten en el seno de los Comités.

Por lo que se refiere a las sesiones de la Comisión y de la Subcomisión, éstas para la primera se llevarán a cabo cada dos meses en los casos ordinarios y las veces que sean necesarios para los casos extraordinarios. La subcomisión será una vez al mes en las situaciones ordinarias y las extraordinarias, igualmente cuando se juzgue necesario.

En conclusión, la Comisión tiene la Subcomisión Técnica y los Comités de Trabajo así como en las respectivas funciones de cada uno de ellos, la infraestructura orgánico-funcional y técnica que le permiten desempeñar de manera eficiente y oportuna sus responsabilidades para alcanzar los objetivos del Servicio Civil de Carrera en la administración pública mexicana.

3.5 PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PROMAP) 1995-2000

No obstante, el haber considerado los documentos y acciones descritos y comentados con anterioridad en los cuales se contemplan los más elementales y completos aspectos sobre el Servicio civil de Carrera en México, se incluye en el trabajo el Programa de modernización de la Administración Pública el cual se circunscribe con el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en materia de administración de personal considera que la función de los servidores públicos debe profesionalizarse a fin de lograr su mayor desempeño y adoptar así su desenvolvimiento, creatividad e iniciativa a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia a la sociedad.

Para lograr lo anterior el (PROMAP) Establece como objetivos generales⁵²

- a) Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

- b) Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Las acciones concebidas en esta materia en el programa en cuestión, se dan con el propósito de solventar la carencia de una administración adecuada para la dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos. Asimismo obedece a la falta de reconocimiento y seguridad que en el empleo existe en nuestro país y que limitan la actuación del servidor público.

De igual forma, se considera que la capacitación que se imparte no es sistemática, ni programada por procesos y unidades integrales de adiestramiento que generan duplicidad de tareas y elevan los costos de la administración pública.

Derivado de lo anterior y como parte del Programa se concibió un Subprograma al que se le denominó de ***Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público***, al cual se le estableció como objetivo, el contrarrestar durante el periodo 1995-2000 la problemática actual del factor humano dentro de la gestión pública y establecer la permanencia de un Servicio Civil de Carrera.

La filosofía del Subprograma, establece que en consideración a la importancia del personal dentro del proceso de mejoramiento administrativo y de lucha anticorrupción, resulta necesario impulsar una nueva cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo.

⁵² Véase Programa de Modernización de la Administración Pública. 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996, p.63.

Como parte de sus propósitos se prevé la instrumentación de procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen a los individuos en toda la estructura administrativa. Sin duda que este propósito, lleva implícito, una más rigurosa selección y probidad para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes del servidor público.

De manera específica y concreta, los objetivos del Subprograma⁵³ son:

- a) Contar con un servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, así como el contribuir a que los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades, se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se de continuidad al funcionamiento administrativo.
- b) Impulsar en el servidor 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.

Lo anterior se da como resultado de un diagnóstico en donde se destacó la ausencia de dignidad de cargo, por la falta de efectivos mecanismos de reconocimiento e incentivación para un desempeño destacado, ya que la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se limita al personal de base y a los que establece el apartado B del artículo 123 constitucional. En sí se puede decir que la profesionalización no se ha llevado a cabo en toda la administración pública.

Cabe destacar que como actividades programadas para desarrollar en 1997 por parte de este Subprograma y las instancias involucradas fueron:

- a) Elaborar los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el Servicio Civil.
- b) Promover dentro del orden jurídico vigente, mejores condiciones de retiro del servicio público, para el personal.

⁵³Vid Ibidem, p.69

- c) Aplicar procedimientos de un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados directamente a la productividad y desempeño.
- d) Establecer un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, en línea con las dependencias y entidades de la administración pública.
- e) Diseñar esquemas y realizar acciones a efecto de que en las declaraciones patrimoniales, las dependencias y entidades participen en el proceso de integración y captura.

3.6 TENDENCIAS ACTUALES

Antes de iniciar este apartado es importante mencionar un hecho histórico que marcó y marcará indiscutiblemente la pauta de forma periódica la vida funcional en México, nos referimos al cambio de titular del ejecutivo el pasado 2 de julio del 2000. Con esta sucesión se termina con un grande periodo en el que los presidentes de la república mexicana emanaban del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se da paso al denominado gobierno del cambio, el cual se caracteriza bajo los preceptos de Innovación y Calidad de la Administración Pública Federal.

Dicho proceso crea y genero una serie de expectativas, de las cuales el centro de estas es generar los cambios que la sociedad demanda, en los aspectos: económico, político, social y cultural ya que mediante el logro de lo anterior se pretende recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno (legitimidad). Por lo tanto para dar respuesta a dichas demandas la presente administración trabajará y se guiará bajo los postulados del Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental, en el que se menciona que "...la intención del actual gobierno es de "innovar" de "reformular", de abandonar lo que no genera valor y de multiplicar y reproducir lo que si funciona."⁵⁴ Bajo esta característica el ejecutivo actual trabaja bajo dos vertientes contenidas en el Modelo de Innovación y Calidad. Por un lado la innovación que permitirá concebir nuevas formas de

⁵⁴ Modelo Estratégico Para la Innovación y Calidad Gubernamental. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2001, p.6

hacer las cosas y por el otro la calidad total que permitirá mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad.

En dicho modelo se menciona que una parte importante de este proceso es el factor humano pues para lograr lo anterior se deben modelar nuevos paradigmas de administración y gobierno esto, mediante el fortalecimiento de los valores morales de las personas basados en el código de ética, así como también se deben de crear lineamientos de nuevos estilos de liderazgo basados en el mérito y la capacidad, específicamente nos referimos al Servicio Civil de Carrera, tema que en la actualidad es un requisito indispensable que permite profesionalizar los cuadros administrativos de la función pública logrando con ello incrementar la eficiencia de la administración pública. Por ello el actual gobierno del presidente Vicente Fox, ha manifestado que este es un punto estratégico en el que “su principal meta debe ser crear los sistemas y condiciones que permitan atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público.”⁵⁵

Lo anterior se da con la finalidad de dar respuesta a las situaciones difíciles por las que atraviesa México, las cuales requieren que se tomen medidas al respecto y una de ellas es la de una administración pública eficaz, eficiente y honrada. Esto debido a que los programas gubernamentales inciden directa y cotidianamente en la vida de los ciudadanos. Desde esta perspectiva los ciudadanos requieren de una verdadera legitimidad por parte del gobierno, mediante el uso eficiente y honrado de los recursos y bienes públicos.

Por otro lado la globalización y la misma economía mexicana, reclaman una administración pública que promueva, facilite y regule el desarrollo de una manera eficiente justa y profesional.

En la actualidad, en México se ha suscitado un mayor interés en tratar con mayor profundidad el aspecto de la innovación y la calidad en la administración pública,

⁵⁵ Ibidem., p.57

basándose en las consideraciones anteriores, para lo cual se han realizado propuestas encaminadas a tratar la eficiencia en las diversas dependencias de la administración pública, siendo una de ellas la del Servicio Civil de Carrera.

En México, la mayoría de los servidores públicos no están realmente regidos por un Servicio Civil de Carrera. En diversos momentos se ha intentado desarrollar servicios de carrera en varias áreas o incluso para el conjunto de la administración pública, siendo estos proyectos coartados por diversas limitantes las que se analizarán en el siguiente capítulo. No obstante recientemente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se refleja claramente el interés que se tiene por instaurar esta técnica en México, ya que en dicho documento se menciona que es "...importante destacar la limitada atención que se ha dado a la formación y capacitación de los servidores públicos para dotarlos y actualizarlos en el desempeño de su quehacer y facilitar su asignación de responsabilidades mayores: además un tema pendiente de resolver es la falta de seguridad de los servidores públicos con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos. Por lo anterior, se requiere de un sistema que propicie el desarrollo del servicio público con base en el desempeño."⁵⁶

Dado lo anterior se entiende que el activo más valioso de la administración pública debe ser su gente, es decir si se desea que las cosas funcionen fuera, también se debe conseguir que funcionen dentro.

Al respecto en el Modelo de Innovación y Calidad se menciona que el reto estratégico es forjar un gobierno innovador que se cristalice en el año 2025 y para ello es necesario que se invierta fuertemente en las personas : educación, medio ambiente, reconocimiento, en síntesis de lo que se trata es de construir sitios de trabajo maravillosos.

En consecuencia, si se logra lo anterior se podrá atraer, motivar, desarrollar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público logrando con ello dar respuesta a la demanda histórica de hacer que los servidores públicos se

⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, México, p.145

sientan orgullosos de su vocación entusiasmados con el rol que desempeñan y satisfechos por el valor agregado que le aportan a la sociedad. Es por ello que la encomienda del gobierno federal, es promover y reforzar los aspectos que influyen directamente en el accionar de las personas y que se refleja en la estructura organizacional de la administración pública, y dentro de estos se encuentran los siguientes:⁵⁷

a) Liderazgo de Calidad. Es en la selección de los líderes donde radica el principal secreto de innovación y el cambio. Hoy los nuevos líderes deben ser seleccionados por sus propios méritos y competencias. El liderazgo de calidad habrá de ser el principal modelador de la nueva cultura organizacional. El liderazgo deberá comenzar con un dialogo estructurado con los equipos de trabajo y los niveles más bajos de la organización que están conectados para implementar los cambios. El liderazgo es para servir a los demás no para servirse de ellos. Si la práctica de la administración pública no cambia desde el gabinete mismo, cualquier programa de innovación del gobierno fracasará.

b) Nuevos Paradigmas. Lo que se necesita si se quiere que la innovación del gobierno tenga éxito, es una nueva manera de visualizar y concebir al gobierno, esto es, nuevos paradigmas. Si no se cuenta con nuevas ideas e iniciativas que respondan a las nuevas necesidades, internas y externas, los servidores públicos del gobierno federal no tendrán más alternativa que aferrarse a los antiguo.

c) Movilización y Participación. Para lograr la movilización y participación se deben descubrir y responder a las más profundas necesidades de los servidores públicos, sólo esto evitará el que la lucha por el cambio se polarice y se politice. Movilización es el proceso por el cual los servidores públicos son llevados al menos hasta el punto que aceptan los cambios y en el mejor de los casos, hasta el punto en que están dispuestos y deseosos de actuar para efectuarlos. Si no se moviliza y se permite participar al personal, los resultados y compromisos que se tienen no se darán.

⁵⁷Vid. Modelo Estratégico, Op.cit., pp.29-37

d) Facultación. No basta con movilizar a los servidores públicos, comunicarles energía, ganar su voluntad para la lucha diaria. Hay que darles con que. Luego hacerse a un lado y dejarlos actuar, para ello es necesario la facultación, ya que esta es considerada como una estrategia de control que busca impactar la palanca de las estructuras del poder. La facultación implica un desplazamiento de autoridad y responsabilidad y esto no significa que el poder del gabinete o de las estructuras de mando se debilite, por el contrario se fortalece, en pocas palabras la facultación implica dar confianza y libertad.

e) Clima Motivador y Creativo. Los centros de trabajo deben estar diseñados dentro de un clima organizacional y creativo, de esta forma los resultados vendrán por añadidura. En una atmósfera de credibilidad, entusiasmo y confianza todos son beneficiados. La medición del clima organizacional debe ser vista como una brújula, una ayuda para ratificar el rumbo, no como un instrumento policíaco. La innovación exige el permiso de poderse equivocar, de experimentar de cometer errores. Sólo se da en un marco de libertad. En el pasado el gobierno funcionaba alrededor del paradigma del control, todos desconfiando de todos, por ello la enorme, voluminosa y pesada carga siempre incumplible de normas, políticas, procedimientos y reglamentos. El reto en este campo será lograr el equilibrio entre tradición e innovación en una era de globalización.

f) Desarrollo Personal. Es la disciplina del crecimiento y el aprendizaje personal. Para los servidores públicos con un alto nivel una visión es una vocación y no sólo una buena idea. Ocúpate del crecimiento de tu gente, ellos se ocuparán de los ciudadanos. Las personas no sé resisten al cambio, se resisten a ser cambiadas por decreto o por un acto arbitrario de autoridad y poder. El desarrollo personal requiere de una plataforma de credibilidad y de confianza, y esto sólo puede construirse desde un código de ética. Los líderes tienen la responsabilidad de crear las condiciones para que sean los propios servidores públicos los responsables de su crecimiento y desarrollo. Nadie puede hacer por los demás lo que ellos mismos no estén motivados y decididos a realizar para crecer como personas. La motivación es una puerta que se abre desde adentro.

Además de los factores antes enunciados y con la intención de establecer el servicio público profesional en la Administración Pública Federal, tal y como se menciona en el segundo informe de gobierno del presidente Vicente Fox, en el año 2001 se inició la investigación de los modelos de servicio profesional de carrera que están en operación en otros países, con el propósito de incorporar, en lo que es factible aquellos elementos que beneficien la profesionalización del servicio público. En relación a ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de la Presidencia de la República (Oficina de Innovación Gubernamental), la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, están desarrollando este proyecto que tiene la finalidad de generar metodologías y procedimientos para mejorar el desempeño de los servidores públicos. El modelo está avanzando para lograr los siguientes objetivos:⁵⁸

- a) Que en las dependencias y entidades ingresen las mejores mujeres y hombres del país.
- b) Que todos los funcionarios públicos profesionales estén en constante formación a través del trabajo en equipo.
- c) Establecer mecanismos de medición y valoración del desempeño de los servidores públicos de acuerdo a las metas institucionales.
- d) Lograr los estándares de desempeño que deben evidenciar los funcionarios públicos de acuerdo con el perfil del puesto.
- e) Ratificar y consolidar el Seguro de Separación Individualizado, así como evitar todo sesgo laboral en las condiciones de la separación.

Cabe mencionar que en el año se concluyó con el diseño de la guía de Servicios para la Autorización de Estatutos de Sistemas de Servicio Público Profesional, la que a continuación se describe.(ver página 81)

	GUÍA DE SERVICIO	SHCP SUBSECRETARIA DE EGRESOS
---	-------------------------	--

⁵⁸Vid. Primer Informe de Ejecución. Poder Ejecutivo Federal, México, 2001, p.487

308-A.2.3.1/17.001	ELEMENTOS BÁSICOS REQUERIDOS PARA LA AUTORIZACIÓN DE SISTEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN	Página 1 de 4
--------------------	--	---------------

SERVICIO:

AUTORIZACIÓN DE ESQUEMAS DE PROFESIONALIZACIÓN.

OBJETIVO:

Establecer e indicar los lineamientos básicos- los procesos y sus elementos- que deben cubrir los sistemas de profesionalización de los recursos humanos de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, para su análisis y, en sus caso, autorización y registro.

REQUISITOS PARA EL TRÁMITE:

El proyecto de sistema de profesionalización, con base en un articulado, deberá contener la regulación de los siguientes aspectos:

1. Aspectos generales.

Se deberá:

- a) Definir el objetivo del sistema y los procesos a regular.
- b) Indicar las instancias responsables de la administración del sistema y sus funciones.
- c) Definir a los servidores públicos que serán parte del sistema, a los que estarán excluidos y a los servidores públicos potenciales de integrarse.
- d) Establecer un apartado de definiciones sobre las actividades técnicas de la dependencia o entidad.

2. Reclutamiento.

Se deberá definir el concepto: establecer que este proceso comienza por la existencia de una plaza vacante o de nueva creación, y señalar que se deberán publicar las convocatorias donde se definan requisitos mínimos sobre el puesto.

Las convocatorias pueden ser de dos tipos: de carácter cerrado, las cuales se dirigen únicamente a los empleados de la dependencia o entidad: o de carácter abierto, que se dirigen a todas aquellas personas interesadas que no necesariamente forman parte de la dependencia o entidad.

3. Selección.

Se deberá explicar el proceso de selección:

- a) Definir el concepto.
- b) Especificar la realización de los exámenes de conocimientos generales, técnicos, médicos, psicométricos y la entrevista.
- c) Establecer periodos de prueba, para determinar el ingreso definitivo al sistema.

4. Nombramiento e ingreso.

El candidato seleccionado podrá ingresar al servicio público mediante la expedición del nombramiento, que podrá ser temporal (durante el periodo de prueba) o definitivo, una vez superado dicho periodo.

5. Sistema de compensación.

Deberán definirse los conceptos que integran el sistema de compensación:

- a) Sueldo.
- b) Estímulo por productividad, eficiencia y calidad.
- c) Prestaciones (seguridad social: económica, seguros e inherentes al puesto).

6. Capacitación y educación formal.

Se deberá diseñar un proceso donde se contemple:

- a) La detección de necesidades de capacitación (para la cual podrá utilizarse la evaluación del desempeño, entre otros mecanismos).
- b) El desarrollo de la capacitación.
- c) La evaluación de los programas implantados, bajo dos vertientes:
 - Capacitación en el puesto.
 - Capacitación para el puesto.

El proceso de la capacitación deberá sujetarse a las disposiciones normativas que la Secretaría de Hacienda y Crédito público emita sobre la materia.

7. Evaluación del desempeño.

Se deberá definir la periodicidad con la que se aplica la evaluación del desempeño. La evaluación tendrá como finalidad:

- a) Otorgar estímulos y mejoras salariales
- b) Proporcionar elementos para la obtención de ascensos.
- c) Detectar las necesidades de capacitación.
- d) En su caso, determinar la separación del funcionario público del servicio, si observa desempeño no satisfactorio en dos ocasiones consecutivas.

La evaluación del desempeño debe medir el cumplimiento de los procedimientos y objetivos: la contribución en la mejora del servicio: la capacitación adquirida o impartida y las características personales del servidor público, en los términos de la norma que establece los lineamientos del sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de Mando de la Administración Pública Federal.

8. Promoción.

Se deberá diseñar un esquema de ascensos de manera planeada, para evitar el estancamiento a corto plazo, donde se evalúen las habilidades, conocimientos, desempeño, capacidad y experiencia.

Las promociones deberán hacerse en todos los casos bajo criterios claros, definidos y basados en el mérito: Se deberá definir el concurso de oposición para obtener las promociones.

9. Separación.

Se deberán señalar los criterios de separación del servicio, a través de la especificación de los causales de revocación del nombramiento, es decir los criterios para que deje surtir efecto el nombramiento del funcionario público.

10. Sanciones.

Se deberá señalar, para el sistema diseñado, quiénes serán las autoridades u órganos encargados de resolver los conflictos individuales de carácter laboral suscitados entre los servidores públicos del sistema y el titular de la institución, para los casos correspondientes, deberá establecer los criterios para la aplicación de las medidas disciplinarias a los servidores públicos y especificar que tipo de sanciones se instrumentarán.

SEGUIMIENTO AL TRÁMITE:

Mediante oficio de solicitud que recibe la Unidad de Servicio Civil, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto correspondiente, la Dirección de Investigación y Desarrollo del Servicio Civil instruye a la Subdirección de Servicio Civil y al Departamento de Análisis del Servicio Civil, para que realicen el análisis correspondiente al proyecto de sistema de profesionalización.

En un plazo de 5 días posteriores de que la unidad recibe la solicitud, ésta dirige oficio a la DGPyP correspondiente, en donde se le solicita que se comunique con

los responsables de la elaboración, diseño e instrumentación del sistema de profesionalización de la dependencia o entidad, con el fin de que se ponga en contacto con la Dirección de Investigación y Desarrollo del Servicio Civil, para revisar conjuntamente las observaciones técnicas y/o jurídicas al sistema de profesionalización y, en su caso, los términos para que se autorice la implantación del sistema de la institución.

Una vez concluido el proceso de revisión y que el sistema éste acorde con la legislación vigente y con los lineamientos establecidos, la USC emite el oficio de autorización correspondiente.

Cabe mencionar que dicha guía es susceptible de modificaciones, según las necesidades y características de las dependencias.

Como acción adicional, el pasado 24 de octubre del 2002 se aprobó en el Senado de la República la iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que precisa normas para construir una administración eficaz y honesta.

En consecuencia, se reforma el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la denominación de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) convirtiéndose en la Secretaría de la Función Pública a partir del 1º de enero del 2003, y agrega a sus tareas las de coordinar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Dicha iniciativa establece como punto fundamental que el ingreso, desarrollo y permanencia de los funcionarios de la Administración Pública Federal, estará basado en el mérito y la igualdad de oportunidades, con el propósito de impulsar la profesionalización de la función pública, además comprende los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, otorgamiento de estímulos, capacitación, entrenamiento, desarrollo y separación de los servidores públicos del servicio profesional de carrera.

Por otra parte, dicho sistema pretende comprender a los servidores públicos de confianza, tanto a los operativos como a los de mando, es decir, desde los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores de Área, y personal de

enlace. Algo que parece sumamente importante es el establecimiento de que los servidores públicos superiores o de libre designación, no se someterán a los procesos de reclutamiento y selección que establece esta Ley, sin embargo si se apegaran al procedimiento de evaluación del desempeño con lo cual, sin duda, su permanencia será determinada con base en el mérito. Adicionalmente indica que los trabajadores de base de la Administración Pública Federal, podrán ingresar al sistema sujetándose en todo caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramientos previstos en este ordenamiento.

El ordenamiento en análisis se conforma por cuatro títulos, con sus respectivos capítulos los que a continuación se describen a manera de síntesis.

Título primero. Versa sobre las disposiciones generales en donde se establecen las bases de operación del servicio.

El título segundo. Aborda sobre los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema.

En el título tercero, se contempla la estructura del sistema. En esta parte, es importante mencionar que para tal efecto, se propone la creación de siete subsistemas para el cabal desarrollo del servicio.

- a) Subsistema de Planeación de Personal. En este se proveerá la determinación de las necesidades de personal.
- b) Subsistema de Ingreso. Regulará el ingreso de los servidores públicos de carrera de conformidad con los requisitos y mecanismos necesarios para su incorporación al servicio.
- c) Subsistema de Desarrollo Profesional. Se encargará de los procedimientos para la determinación de los planes individuales de carrera.
- d) Subsistema de Capacitación y certificación de Capacidades. Pretende establecer la profesionalización del servidor público, a través de modelos mismos que le permita adquirir: la especialización en el puesto

desempeñado, las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar puestos de mayor responsabilidad, la posibilidad de superarse profesional y personalmente dentro de la dependencia.

- e) Subsistema de Evaluación del Desempeño. Tiene como propósito fundamental el establecimiento de mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos y que a la vez, proporcionará los parámetros para la obtención de ascensos.
- f) Subsistema de Separación. En donde se operan las formas y casos por los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema.
- g) Subsistema de Control y Evaluación. Tiene como objetivo el diseño y operación de los procedimientos, mismos que permitan efectuar la vigilancia y corrección de la operación del servicio profesional de carrera.

Al mismo tiempo, la Ley establece que para el cumplimiento cabal de las disposiciones contenidas en ésta, el servicio profesional de carrera contará con los siguientes órganos.

- a) La Unidad de Servicio Profesional de Carrera, encargada de coordinar el funcionamiento del sistema en todas las dependencias.
- b) La Comisión Intersecretarial de la Unidad. Instancia de apoyo a la unidad, y tiene como función realizar recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción mismas que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema.
- c) Los Comités Técnicos. Cuerpos colegiados encargados de operar el sistema en la dependencia que les corresponda.

El capítulo segundo de este título, abarca lo referente a la estructura funcional de cada uno de los subsistemas y la forma de coordinación de éstos con la Unidad de la Comisión y los Comités para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

En su capítulo tercero, aborda lo relacionado a la estructura orgánica del sistema y a las atribuciones de cada uno de los órganos. De esta forma tenemos que la unidad será la encargada de coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema en todas las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados en las dependencias al implantar el sistema.

Por otra parte, la comisión estará integrada por el titular de la unidad. Por los responsables de cada subsistema, un representante de las siguientes Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Gobernación, del Trabajo y Previsión Social, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, además de un representante de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En lo que respecta a los Comités Técnicos, se instalará uno en cada dependencia, y será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del sistema al interior de la misma. Dichos Comités estarán integrados por el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá, por dos representantes de la Unidad y dos representantes del personal de carrera que tendrán derecho a voz y voto.

El capítulo cuarto de este título, es el correspondiente a las incompatibilidades.

Por último, el título cuarto contempla dos capítulos, los correspondientes al recurso de revocación y al tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cabe destacar la importancia de esta ley, al proponer un órgano que centralice las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación del sistema en todas las dependencias, y a la vez, cuente con órganos colegiados como a poyo a éste en cada una de las dependencias, los cuales estarán conformados por servidores públicos de alto nivel de decisión. En este sentido los Comités Técnicos cobrarán mayor importancia al ser los cuerpos técnicos-especializados encargados de la implantación, operación y evaluación del sistema en cada una de las dependencias, lo cual es significativo en la medida que los requerimientos específicos de personal son diferentes en cada una de estas.

Por otra parte, la creación específica de subsistemas encargados del establecimiento y operación de cada una de las etapas del sistema, permitirá dar un seguimiento cabal a cada una de éstas, para que en su caso se puedan detectar posibles desviaciones, así como establecer las medidas correctivas pertinentes.

CAPITULO 4 CAUSAS QUE IMPIDEN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO: CRITERIOS Y ESTRATEGIAS PARA SU APLICACIÓN.

Mediante el análisis de los puntos tratados con anterioridad de este trabajo en donde se destaca la necesidad de contar con una técnica que regule el ámbito de la administración de personal público, y la creación de programas y acciones que el Gobierno Federal ha emprendido en la materia parecen ser los elementos suficientes que servirán para consolidar la implementación del Servicio Civil de Carrera en México, estos contemplados desde un punto de vista teórico, porque desde una perspectiva real existen cuestiones que tienen raíces profundas las que al parecer son las principales responsables de coartar la implementación del Servicio Civil en nuestro país.

Dado lo anterior, en el presente capítulo se pretende dar respuesta al objetivo general, el cual fue: Analizar y describir la importancia del Servicio Civil de Carrera, así como las posibles causas que impiden su implementación en la Administración Pública Mexicana. De esta manera a continuación se describen las posibles causas las cuales quedan a consideración del lector para que pueda o no calificarlas como tal.

4.1 LIMITANTE DE TIPO ECONÓMICO

La instauración de un Servicio Civil de Carrera ocasionaría la mejor especialización y aplicación de las técnicas de administración de personal, sin embargo, el espectro de los problemas económicos por los que atraviesa el país, representa un obstáculo a vencer.

Los procesos de reclutamiento y selección, por ejemplo, requieren de material y equipo adecuado para su ejecución en este caso en la actualidad la utilización de las computadoras auxilia al procesamiento y obtención de resultados de forma más precisa, ahorrando tiempo y esfuerzo.

Un adecuado proceso de capacitación requiere de personas encargadas de detectar las necesidades existentes para su diagnóstico. Asimismo, se necesita determinar el lugar donde se impartirán, ya sea dentro de la misma Secretaría o en otra institución, esto trae consigo la posible adecuación del inmueble, adaptándolo a los posibles requerimientos del personal a capacitar. Por otra parte, se debe determinar quienes han de impartir los cursos, funcionarios con alto nivel de preparación (especialización, maestría, doctorado, etc.) o personal académico

procedente de alguna universidad o instituto. El material a utilizar también deber ser considerado, impresiones fotocopias, mesas, sillas, pizarrones, proyectores etc.

Estos rubros, entre otros, que trae consigo la instauración de un Servicio Civil, requieren de una inversión económica por parte del gobierno.

La aplicación de las técnicas serias de administración de personal indispensables para un sistema de Servicio Civil, requieren de capital, pues resultan ser muy costosas, ya que dado la magnitud de la población burocrática esto representaría un gasto que el gobierno dada la situación económica no pudiera soportar.⁵⁹

Por ejemplo, en julio de 1985 en acatamiento de una orden presidencial que ordenaba abatir el crecimiento del gasto público, mediante la reducción de estructuras, el cese masivo de funcionarios, así como la desaparición y fusión de numerosas entidades, etc., frustraron en parte la implementación del Servicio Civil de Carrera, con lo que el intento de reforma pasó prácticamente a un segundo plano, suprimiéndose las Unidades de Modernización de la Administración Pública Federal, y la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad.⁶⁰

Así, en los procesos de reclutamiento y selección, es indispensable que se cuente con material, personal y equipo adecuado, para la eficiente obtención de resultados, esto implica la destinación de recursos económicos para la compra de material y equipo, y en sí la automatización del departamento.

En el proceso de capacitación, lo que representa hacer el diagnóstico, la remodelación o acondicionamiento del inmueble, la compra de material y el salario que se tiene que pagar al personal encargado de impartir los cursos, representa un gasto económico fuerte, y en este sentido la situación económica obliga a reducir el presupuesto.

⁵⁹ Vid. Primer Informe de Ejecución. Op.cit., p. 486

⁶⁰ Véase, Haro Bélchez Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública Mexicana. INAP, Madrid, 1988, p.99

Por ejemplo, a nivel técnico-funcional se carecen de programas estables de capacitación, esto debido a la falta y en su caso nula destinación de recursos económicos para este sector tal y como se observa en el (cuadro de la página 94) con respecto a los cursos de capacitación impartidos y personas capacitadas este decreció en el año 2001, en comparación con el año 2000, ya que al hacer la sumatoria tenemos que en el 2000 se impartieron 12106 cursos, y se capacitaron a 338403 personas, y en el 2001 estos disminuyeron teniendo un total de 11013 cursos y se capacitaron a 158193 personas, por lo que en este año se redujeron un total de 1093 cursos y el número de personas capacitadas disminuyó en un total de 180210 personas.

Por lo anterior es conveniente aclarar que el hecho de contar con menos cursos de capacitación no indica que únicamente se deba al problema de la asignación de recursos para tal fin, pero tampoco se puede descartar esta posibilidad.

Por otro lado, el contar con personal altamente capacitado requiere que éste sea remunerado de acuerdo a sus capacidades, nuevamente dada la situación económica esto no es posible, incluso en la actualidad el gobierno del presidente Vicente Fox con la intención de poder ejercer un presupuesto austero optó por una de las diversas alternativas para tal fin, continuar con la promoción del retiro voluntario y las jubilaciones anticipadas, además de la congelación de plazas en el gobierno federal (racionalidad de los recursos humanos) esto, como medidas de la política económica del país por un lado, y por el otro según el ejecutivo, con el propósito de fomentar la eficiencia y mejorar la calidad en el servicio público.

Todos estos rasgos representan un importante gasto que el gobierno tiene que realizar si pretende establecer el (SCC) debe destinar parte considerable del presupuesto y vigilar que sea ejercido de manera racional.

Dadas las circunstancias económicas que han prevalecido en el país durante las dos últimas décadas (crisis económica) y que imperan en la actualidad, se ponen de manifiesto, pues recientemente el presidente Vicente Fox, anunció que, el presupuesto de egresos para el 2003 se caracterizará por su austeridad en todos los ámbitos, por lo cual esta limitante hace casi imposible cualquier intento de reforma.

No obstante, la modernidad así lo demanda, el Estado y en sí la administración pública, debe ser más eficiente, de este modo el Servicio Civil de Carrera debe ser visto como una inversión, que a mediano y largo plazo dará resultados positivos.

De esta forma, se deben buscar mecanismos que ayuden a disminuir gastos en algunas áreas, que no son tan necesarias hoy en día, o que se puedan agrupar en otras, y destinar ese presupuesto a la inversión que representa el (SCC) solo así esta limitante se podrá vencer.

**Planes Institucionales de Capacitación en la Administración Pública
Centralizada.**

Año	Cursos Impartidos				Personas Capacitadas			
	1999	2000	2001	2002*	1999	2000	2001	2002*
Dependencia								
SSA	131	120	119	57	150900	136079	3689	520
SEP	1127	2530	1092	800	26604	50235	24890	14939
STPS	399	224	541	656	7028	2906	9023	6677
SEDESOL	311	334	352	231	4634	5021	5293	2580
SECTUR	40	55	42	16	494	696	607	139
SCT	1203	1691	1835	285	22983	41290	44661	3589
SRA	159	100	276	113	1617	1422	1851	2905
SEMARNAT	531	606	536	228	7213	8867	7524	2972
SE**	506	489	406	115	6669	12935	8382	2524
SAGARPA	1471	1613	1623	1233	25088	27305	27750	21507
SHCP	708	668	521	281	8572	6878	6758	3401
PGR	1169	1398	1208	1084	10180	10297	12788	11627
SECODAM	166	247	618	235	2187	1057	5863	1407
SEDENA	286	206	250	189	2708	1757	3338	1675
SEMAR	26	40	44	3	189	179	127	27
SEGOB	366	1237	1045	151	7543	26407	13951	821
P.REPÚBLICA	95	112	82	19	291	1250	1033	73
SRE	56	135	99	51	776	1052	927	1171
SENER	183	301	324	221	2423	2770	2139	1483

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Unidad de Servicio Civil.

De 2º Informe de Gobierno, 2002. (Anexos).

*Cifras estimadas a agosto con datos reales al periodo enero-marzo

**Por modificación a la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, en el 2001 la SECOFI, paso a ser Secretaría de Economía (SE)

4.2 LIMITANTES EN EL ASPECTO LEGAL

Se ha insistido que para la instauración de un Servicio Civil de Carrera, es indispensable contar con una adecuada legislación, que garantice la estabilidad en el empleo, así como la carrera dentro de la administración pública.

Con la creación del artículo 123 constitucional en el año de 1917, y la del apartado B reglamentario de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) surgida en el año de 1963, se establece el marco legal que regula las relaciones de los empleados públicos con el Estado.

Sin embargo, existen una serie de cuestiones jurídicas que obstaculizan cualquier intento de reforma, en este caso la implementación del Servicio Civil de Carrera.

Al respecto se puede decir que existen leyes que son sólo letra muerta, pues su aplicación no es la correcta, por ejemplo:

El apartado B consta de catorce fracciones, de entre las cuales se destacan las fracciones VII y VIII, que establecen:

Fracción VII la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes del aspirante. El Estado organizará escuelas de administración pública.

Fracción VIII los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Al respecto, se puede decir que no existen sistemas de selección de personal, por otro lado, no se tiene conocimiento de la creación de una escuela de administración pública creada por el Estado.

La inexistencia de un sistema que permita evaluar el desempeño de los recursos humanos por sector, niveles jerárquicos y posiciones individuales, incluso, ha impedido la proyección futura sobre las necesidades de personal. Finalmente, se sigue dando preferencia a la antigüedad sobre la aptitud y el conocimiento, como instrumento de promoción.

Esto demuestra que los factores anteriormente señalados, no se han cumplido, lo cual es una barrera a vencer.

Otro aspecto lo constituye la capacitación, según el artículo 44 de la LFTSE, es obligación de los trabajadores asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia. Sin embargo, en la práctica esto no se presenta, ya que por un lado, algunas dependencias no suelen ofrecer cursos constantes de capacitación, o estos suelen ser dirigidos únicamente a personal con cargos de nivel medio (jefe de departamento, directores, coordinadores, etc.), dejando de lado a los niveles inferiores.

Otro hecho puede ser el desconocimiento por parte de los empleados de la obligación que tienen de capacitarse, y de la obligación de la dependencia de crear institutos para tal fin (artículo 123 apartado B, fracción VI LFTSE). Por otro lado, la falta de un capítulo especial sobre capacitación y adiestramiento dentro de la LFTSE, obliga a complementar la legislación burocrática para esta materia.

Por lo anterior se puede decir que a la capacitación no se le ha dado la atención precisa, salvo algunas excepciones, no existen planes y programas de capacitación efectivos, sobre todo en el sector público, debido probablemente a la ausencia del SCC en la burocracia mexicana.

Por otro lado, Guillermo Haro Bélchez⁶¹ dice que existe un laberinto jurídico que se caracteriza por la pluralidad de regímenes jurídicos a los que están sujetas las relaciones entre los trabajadores y sus patronos en el sector público. En efecto, en el orden jurídico mexicano los diversos regímenes jurídicos que regulan las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado son:

- a) El regulado por el artículo 123 constitucional apartado B y la LFTSE. Rige para los llamados trabajadores de base al servicio de los Poderes de la Unión.
- b) El de los llamados trabajadores de confianza, que se rige por ciertas normas y principios generales de derecho y jurisprudencia definida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶¹Vid HARO Bélchez, Servicio Público de Carrera. Op.cit., pp.357-359

De este modo, otro problema que gira en torno a la modificación de la legislación para la instauración del SCC, lo comprende el relacionado a los trabajadores de base en quienes recae el Servicio Civil, y los trabajadores de confianza “en el estado actual de cosas, nuestro régimen funcional lo encabeza un estatuto reglamentario con matices mixtos, que regula a los trabajadores de base, quedando por tanto excluidos del régimen de aplicación del estatuto (LFTSE), por disposición expresa del artículo 8, los llamados trabajadores de confianza, a los que alude el artículo 5.”⁶²

Precisamente los trabajadores excluidos, al no estar contemplados, se les deben aplicar regulaciones propias, como se observó anteriormente. Para aclarar este punto se revisará en la legislación a quien se considera trabajador de base y a quien trabajador de confianza, así como las peculiaridades que presenta.

La constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 10 y 11, a servidores públicos y cargos de confianza en el artículo 123. La LFTSE, reglamentaria del apartado B del artículo 123, divide a estos trabajadores en de base y de confianza.⁶³

Así, es indispensable conocer quienes, dentro de la función pública, son empleados de base y de confianza. El calificativo de trabajador de confianza recae en el funcionario público, mientras que el relativo a trabajador de base recae en el servidor público.

“En la categoría de funcionarios pueden ir personas que mediante el ejercicio de atribuciones que les competen, representan al Estado y constituyen una autoridad en cuanto tienen facultades para tomar decisiones.”⁶⁴

Cabe resaltar que dentro de esta misma categoría, la de funcionario público, incluye la subcategoría de alto funcionario, es decir, los individuos que ocupan los puestos más altos de la jerarquía de los poderes de la federación como son: Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República, etc.

⁶² Ibid. p 360

⁶³ Vid. PARDO, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. Op. cit., p. 153

⁶⁴ Ibidem. p.155

Por lo que se refiere a los servidores públicos o trabajadores de base encontramos que "...la segunda categoría de esta clasificación, la de los empleados comprende a todos los encargados de ejecutar actividades materiales y/o físicas que no tienen poder para tomar decisiones y que no representan un órgano."⁶⁵

En esta categoría se considera que existe la distinción entre cuerpos directivos y operativos, y de aquí la denominación de servidor público.

Al identificar a los trabajadores de base y a los de confianza dentro del sector público, es indispensable esclarecer en la legislación el actuar de cada uno.

Existe el aspecto de la inamovilidad en el empleo público, el cual recae, según la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, exclusivamente en los trabajadores de base, dejando de lado y desprotegidos y sin estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza. Sin embargo, el no otorgar inamovilidad a los trabajadores de confianza parece ser un olvido premeditado.

El conceder inamovilidad a los trabajadores de confianza hubiese supuesto una pérdida considerable al poder que posee el Presidente para nombrarlos y removerlos libremente, lo que hubiera significado perder uno de los máximos privilegios que le otorga nuestro sistema político.⁶⁶

Tal carencia de estabilidad de los trabajadores de confianza propicia la persistencia del spoils system o sistema de botín, analizado anteriormente, lo que impide que sea llevado a cabo una reforma a la legislación y por ende la implementación del Servicio Civil de Carrera.

Por tal motivo se debe modificar la legislación nacional ajustándola a los requerimientos y filosofía del Servicio Civil de Carrera, ya que existe la preocupación por parte de los servidores públicos de publicar un marco jurídico

⁶⁵ Ibidem., p.24

⁶⁶ Véase, HARO Bélchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública, Op.cit., pp. 560-561.

renovado y actualizado para configurar a la función pública que la sociedad y la modernidad demandan.

En cuanto a los trabajadores de confianza o funcionarios públicos que quedan excluidos del artículo 8 de la LFTSE, tal parece que con la reciente aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública se dará respuesta a tan ansiada demanda, sólo resta esperar que se lleve a la práctica y no se quede en meros instrumentos administrativos opcionales y se conviertan con dicho rango jurídico en acciones obligatorias para la labor administrativa de las dependencias.

En general, si se pretende la instauración del SCC, estas cuestiones jurídicas deben ser esclarecidas encaminadas a moldearlas a las nuevas realidades.

4.3 LA BARRERA SINDICAL

La transformación que el país experimenta incide sobre la organización corporativa burocrática, pero esta a su vez influye en el país.

El entorno globalizador obliga a las burocracias a asumir la eficacia y a relegar aun segundo plano el clientelismo.

Así dentro del Estado mexicano se puede distinguir una alta burocracia o burocracia privilegiada, una burocracia media, y una burocracia baja, las cuales en su conjunto participan en el proceso de transformación.

- a) Alta burocracia. Hecha a andar las medidas modernizadoras (defiende privilegios a través de grupos informales).
- b) Burocracia media. Sirve de puente para ejecutar políticas (se conforma a través de trabajadores de confianza y no se integra en corporaciones).
- c) Baja burocracia. Desempeña el trabajo rutinario que hace funcionar al aparato estatal (se organiza en corporaciones y se aglutina en sindicatos).

Las bajas burocracias, pese a todo, desempeñan un papel esencial en la transición que México vive, pues corresponde a estas ejecutar las tareas

cotidianas que pueden significar un avance o bien, un freno en los procesos de modernización.

En este sentido la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) es la corporación que aglutina a la mayor parte de la burocracia mexicana y a través de la cual actúa el sistema político mexicano.

La FSTSE, constituye un pilar de la estabilidad del sistema político mexicano, y sobre todo, ha sido contraparte moderada frente a las centrales obreras y campesinas, e instrumentos para que los empleados públicos desempeñen el papel de sostén incondicional del Estado.

Por otro lado, el Estado como empleador, al absorber un número considerable de personas en edad de trabajar, debe establecer condiciones adecuadas para sus trabajadores, es así que el artículo 123 constitucional en su apartado B hace referencia al respecto, reflejándose ampliamente en la LFTSE.

“En México los trabajadores al servicio del Estado poseen un estatuto especial, tanto desde el ángulo de las normas legales que se les aplican como desde el punto de vista de sus formas de organización sindical.”⁶⁷

Dicha ley además establece las condiciones de seguridad en el trabajo a través del ISSSTE, la cual forma parte de su política social.

Como se menciona el papel de la FSTSE es muy relevante, como se puede observar a través de los sindicatos que aglutina y de su peso político, lo cual propicia que se presenten situaciones con características muy peculiares.

“...el hecho de que los trabajadores al servicio del Estado constituyan un sector organizado distinto al resto de los trabajadores del país implican o tienen repercusiones políticas importantes.”⁶⁸

Efectivamente el papel que ha desempeñado la FSTSE desde su construcción en el año de 1938, la ha convertido en protagonista indiscutible, de los asuntos políticos del país, como se mencionó, es un pilar importante en el sistema político mexicano.

⁶⁷ ZAPATA, Francisco. El Empleo del El Estado en México. En el Empleo Público Frente a la Crisis. OIT, Ginebra, 1990, p.185.

⁶⁸ Idem.

Anteriormente uno de los papeles que desempeñaba la FSTSE al tener incidencia en los asuntos políticos era el conocido acarreo.

Este papel que desempeñó la FSTSE en las administraciones pasadas fue muy importante ya que le permitió incrementar sus lazos con el gobierno en turno. Estas maniobras políticas con el paso del tiempo, crearon una relación estrecha hasta llegar a formar una estructura corporativa de la burocracia federal con matices basados en prácticas clientelares y paternalistas.

Fue de esta forma el papel de la FSTSE tan grande que sus repercusiones políticas incidieron en otros ámbitos de la vida del país, como en el caso del aspecto administrativo, en este sentido, para la implementación del SCC, resulta un obstáculo a salvar.

Si bien, el papel de la FSTSE en los asuntos del gobierno ha sido tan grande y su poder se ha incrementado con el paso del tiempo, que en los ochentas el desarrollo de un Servicio Civil de Carrera se detuvo porque hubiera según el gobierno implicado mayor poder.

Un ejemplo muy claro del obstáculo sindical, se dio durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, ya que se llevó a cabo la preparación del Modelo General de Servicio Civil, para cumplir con uno de los compromisos de campaña. Para tal propósito se estudiaron modelos extranjeros para conocer como se llevaban a cabo en otras naciones analizando sus características esenciales, con el propósito de retomar aspectos que sirvieran para un modelo mexicanizado.

“Convendría analizar esos métodos con profundidad y luego con criterios que correspondan a las necesidades del país, quitar aquello que los haga arbitrarios e incorporar ciertos aspectos de los sistemas ortodoxos que den solidez al nuestro. Copiar experiencias extranjeras no es ni será solución para el Servicio Civil.”⁶⁹

Sin embargo, con el afán de imitar modelos extranjeros, se decidió que la escala jerárquica debería llegar hasta jefaturas de departamento inclusive, porque la

⁶⁹ Véase, PARDO, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. Op.cit., pp. 137-143.

frontera entre puestos directivos y operativos parecía ser el límite natural al que debería sujetarse el Servicio Civil.

Con tal decisión, los puestos que quedaban comprendidos dentro de ese límite, que en ese momento eran de confianza pasarían a ser de base.

Se decía que de este modo se daría mayor presencia a la estructura sindical, fortaleciendo e incrementando de esta forma su incidencia política, lo que de algún modo representaba ser negativo para los intereses del gobierno, por lo que a partir de esta presumible consecuencia el programa se estancó: paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo.

Sin embargo, por otro lado la situación a la que se enfrentaban los empleados en esa época, era preocupante, pues la crisis y el déficit del Estado mexicano, por el adelgazamiento de la instancia estatal y concretamente por temor a ser despedidos, los empleados públicos no luchaban por el aumento de salario, sino por conservar sus empleos, y por ciertas prestaciones que habían logrado. Tal es el caso de la postura de la FSTSE en 1982.

Lo cierto es, que a raíz de la crisis económica, algunos núcleos de trabajadores públicos ponen en cuestión su incondicionalidad y su misión hacia el Estado y su afiliación al partido oficial.

En la época de transición los trabajadores públicos ven trastocadas sus expectativas, por tal motivo un gran número de ellos por no perder sus empleos y rechazando la postura de la FSTSE, se organizan en lo que se conoce como la Coordinadora de Trabajadores Públicos(COTRASE).

Frente a tal situación de la burocracia, no parece que el corporativismo burocrático de la FSTSE, cuente con márgenes amplios de negociación. Su política consistirá probablemente en una reiteración de su conducta del pasado. Intentar la preservación de puestos de trabajo, evitar los despidos aún a costa de ceder las demandas salariales.

Así la situación de una instauración de SCC, en los últimos años, tomo otros matices, pues por otro lado, para la FSTSE la instauración de tal sistema representa perder oportunidad en la selección y colocación de su personal.

Por ejemplo, para el otorgamiento de ascensos la LFTSE, establece que estos se otorgarán al trabajador que haya obtenido la mejor calificación y que además cumpla con el reglamento respectivo de dicha ley. No obstante establece la ley una limitación al señalar que las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios. El citado precepto añade además que en igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia.

La limitada aplicación de dichos preceptos, se debe a la coacción del sindicato tal y como nos lo menciona Haro Bélchez "Para el ascenso de los trabajadores de base, se puede afirmar que en la práctica los sindicatos presionan para que se califique a todos los trabajadores por igual, por lo que la antigüedad como factor de desempeño resulta el único elemento de ponderación, con lo que el trabajador con mayor acumulación de años laborados y no necesariamente el más apto, sea el que obtenga el ascenso."⁷⁰

Dado lo anterior se puede afirmar que "La problemática sindical es un aspecto político que mantiene el sistema de organización de personal público en las condiciones actuales. Cuando se habla de un centro o conducto único para el reclutamiento y la selección del personal, se atenta contra los intereses de cada uno de los organismos que representan a los trabajadores de una dependencia gubernamental, y de cada una de las secciones que normalmente se dividen internamente los sindicatos."⁷¹

De esta forma el papel de los sindicatos y en general el de la FSTSE, debe recobrar el camino esencial por el cual se ha conformado, defendiendo los intereses comunes de sus agremiados, dejando de lado las posturas políticas que lo carcomen por dentro y que impiden la modernización. Los enemigos de la

⁷⁰ HARO Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas*. Op.ct., p.186.

⁷¹ HERNÁNDEZ, Puente. Op.cit. p.379

reforma deben entender que el SCC, es un instrumento que fomenta la estabilidad y superación en el empleo.

Los sindicatos deben pensar en el beneficio de sus agremiados, y no en favorecer a sus recomendados, solo así, de esta forma se podrá abrir la puerta que conduzca, a que la profesionalización del servicio público sea una realidad, para lo cual se debe permitir la instauración de un SCC, sin trabas que converja en el pensamiento de todos los involucrados.

4.4 LIMITANTE POLÍTICO-CULTURAL

Al analizar los obstáculos anteriores (económico, legal y sindical) se observo que cada uno posee situaciones peculiares que los distingue el uno del otro, sin embargo, al revisarlos detenidamente, se puede destacar que confluyen en una característica que los hace comunes, el aspecto o la incidencia política.

El aspecto político tiene gran influencia en los variados ámbitos de la vida en México, de esta forma, en lo económico, aunque no se menciona explícitamente, implícitamente se ve afectado. En el aspecto legal, las presiones políticas han tenido gran repercusión, provocando que no se llegue a una conciliación de ideas para reformar la legislación vigente en beneficio de la mayor eficiencia de la administración pública, sin afectar intereses personales. En el aspecto sindical, sin duda alguna, el espectro de la política ha tenido su mayor resonancia, este es el principal factor que ha provocado en los sindicatos el temor al cambio.

“La estructura corporativa basada en practicas clientelares y paternalistas, es el principal obstáculo a vencer, pues para su modernización se requiere, una profunda transformación del viejo corporativismo, pilar consensual del sistema político mexicano, desterrando todas esas viejas prácticas.”⁷²

Sin duda, la incidencia de la política en las limitantes antes referidas, ha sido el factor principal que impide el cambio, y que al combinarse con el aspecto cultural se convierte en el mayor obstáculo a vencer.

⁷² ESPINOZA Valle, Víctor. *Reforma del Estado y Empleo Público*. INAP, México, 1993, pp. 129-132

La combinación de lo político con lo cultural, a lo largo de los años, en nuestro país ha tenido gran influencia sobre la manera de llevar a cabo muchas actividades, haciendo referencia, principalmente, a que dentro de esas tradiciones, costumbres y prácticas, se han ido consagrando formas de ser y de actuar en la vida política de México.

La forma en que se aplican los criterios de selección de personal y su reclutamiento a puestos dentro del gobierno son una muestra clara de cómo algunos hábitos, que han perdurado por muchos años, han llegado a nuestros días a convertirse en prácticas que han viciado a todo el sistema político mexicano.

Para llevar a acabo un adecuado sistema de SCC, en México se deben de respetar cada uno de los méritos de los servidores públicos, que los hacen capaces de ascender dentro de la estructura jerárquica de la organización, esto es desde su ingreso, estancia y formación, hasta su retiro.

En México, la posibilidad de llevar a cabo una reforma de tal magnitud, se ve impedida por cuestiones de cultura, ya que el funcionario esta acostumbrado a llevar a cabo viejos hábitos, que le ocasionan un enorme temor al cambio, porque atentan en contra de sus intereses.

El problema político cultural se manifiesta en el acceso a la administración pública en los dos colectivos de trabajadores al servicio del Estado.

a) Trabajadores de base. El ingreso a este colectivo se produce en edades tempranas, peculiaridad que hace que el acceso a la administración responda más a una necesidad de subsistencia que a una vocación de servicio.⁷³

Lo anterior trae como consecuencia que una vez estando dentro del servicio este tipo de trabajadores basan su permanencia en el sistema con el hecho de que tienen garantizados ciertos derechos y que no están dispuestos a sacrificar, situación que además se entiende que es perfectamente legítima. Pero tampoco

⁷³ Vid. HARO Bélchez, Servicio Público de Carrera. Op.cit., p.188

pueden estar entonces en la disposición de tener una promoción suficiente que les permita avanzar en una carrera dentro de la administración pública. Entonces a partir de este problema cultural los trabajadores de base no pueden mejorar su situación porque están aferrados a una situación laboral que les es favorable entre comillas.

b) Trabajadores de confianza. Se presenta una gran descentralización y desconcentración en cuanto a las decisiones relativas a la designación de aspirantes. Si bien es cierto que el Presidente nombra un número considerable de funcionarios, también es que los secretarios de Estado, Subsecretarios, Coordinadores Generales, Oficiales Mayores y Directores Generales hacen lo propio con las plazas a su alcance.⁷⁴

Ante esta libre designación de personal se puede mencionar que la permanencia en el servicio de este tipo de trabajadores dependerá del tiempo en que sus superiores se encuentren en el servicio público, esto por un lado y por el otro se pone de manifiesto la subsistencia del sistema de botín que ya se analizó con anterioridad.

La forma de designar así a los funcionarios se ha convertido en una regla no escrita que se ha seguido a través del tiempo, ya que cada cambio sexenal implica un reacomodo de personal, así como el despido de varios de ellos, no tomando en cuenta la experiencia acumulada durante los seis años anteriores, en el puesto, pues la llegada de un nuevo jefe implica la llegada de un nuevo personal.

Así la forma en que las cuestiones de cultura y política se fusionan , presentan en México un sistema político con características muy peculiares, al mismo tiempo, esta situación incrementa aún más el miedo al cambio, pues afecta determinadamente privilegios de una casta o elite política del poder,"...un sistema racional de selección fortalecería a la propia administración, pero entonces se

⁷⁴ Ibidem., p. 189

verían afectadas las prerrogativas feudales de los secretarios de Estado, quienes ya no podrían nombrar a sus amigos y partidarios para los cargos no políticos.”⁷⁵

Si bien es cierto, las costumbres y hábitos que imperan en la política mexicana, son el resultado de esa cultura que ha ido creando actitudes negativas tendientes a la protección de intereses de partido, de grupos sindicales o de organización en general que por seguir conservando sus privilegios, se oponen a los cambios y por ende a las transformaciones que trae consigo la modernidad.

“Es así que la barrera que se interpone entre una eficiente administración o la conservación de intereses y privilegios, son las actitudes políticas negativas que han viciado al sistema, lo que provoca que no exista una neutralidad política por parte de los miembros de la administración pública, ya que se sirven de esta como instrumento para ocupar puestos de representación.”⁷⁶

Esto lleva a pensar que lejos de ser obstáculos de tipo técnico o administrativo, lo que coarta la implementación del SCC, en México, esto es solo consecuencia de actitudes negativas de personas que utilizan el poder en beneficio propio.

Si en realidad se quiere contar con un SCC, basado en el mérito, la capacidad y el esfuerzo personal, se deben derrumbar viejos hábitos, organismos caducos, ritualismos formalistas que obstaculizan de manera determinante el proyecto hacia una verdadera profesionalización en el servicio público, imperativo de la modernidad.

Es por ello que la actual administración del Presidente Vicente Fox, debe centrar su atención en la modificación de la cultura de los servidores públicos, pues esta se manifiesta en la actitud de los individuos al servicio del Estado, y que afecta sobre manera el desarrollo de la administración pública. Esta exigencia se ve reflejada en la tabla de la página 108.

⁷⁵ HARO Bélchez, Guillermo. El Servicio de Carrera y los Servidores Públicos. Op.cit., p.6

⁷⁶ Ibidem, p. 69

Resultado de la encuesta Microsoft Internet Explorer.

¿Qué resultado considera usted que es más urgente dentro de la agenda de innovación gubernamental?

Respuesta	Porcentajes	Opiniones
Eficiencia del Gobierno	30%	141
Calidad en los servicio públicos	19.14%	90
Transparencia y rendición de cuentas	15.74%	74
Mayor acceso a la información	2.34%	11
Participación ciudadana en la toma decisiones	10.42%	49%
Cambio Cultural	21.7%	102

Fuente:<http://www.innova.presidencia.gob.mx>

Como podrá observarse, la necesidad de un cambio cultural de los servidores públicos esta contemplado como segundo punto de interés para la innovación en la administración pública.

Es por ello, que el cambio debe estar basado en una profunda modificación de actitudes de las personas que se encuentran en el poder o de quienes lo controlan, dejando de lado intereses propios y desterrando viejos vicios, que atentan en contra del bienestar del país, solo así, este cambio, y cualquier otro, será de fondo y no de forma solamente.

Existen los elementos para la implementación del SCC, pero se deben vencer los obstáculos antes mencionados, y así dar paso a un verdadero proceso de modernización.

4.5 CRITERIOS Y ESTRATEGIAS PARA LA APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.

El establecimiento del Servicio Civil de Carrera en México, implica una transformación de gran magnitud, en la que no sólo está en juego la mera adecuación de los sistemas y tecnología en materia de administración de

personal, sino el cambio en el accionar mismo del servicio público, en sus prácticas, principios, costumbres, actitudes, hábitos así como en su tradicional estilo en el manejo de las designaciones y promoción de los puestos.

Por ello, es necesario enunciar algunos criterios y estrategias que deberían tomarse en cuenta para el establecimiento del Servicio Civil de Carrera en México, destacándose por su importancia los siguientes:

Conforme a lo dispuesto en la Ley de la Profesionalización del Servicio Público (iniciativa aún no aprobada hasta la fecha), se deben de incorporar reglas para regular el ingreso del personal, por concurso de oposición para acceder a cargos de mandos (Director General, Director de Área, Subdirector General, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace del Sector Central de la Administración Pública Federal).

En razón de lo anterior el ingreso de las personas a la administración pública se hará por concurso de méritos, en donde se evalúen y midan la experiencia la idoneidad, la actitud y la calidad en el desempeño, del servidor público.

Deberán incorporarse también principios de estabilidad e inamovilidad, para que sólo en el caso de un procedimiento disciplinario, o del resultado poco favorable de la evaluación del desempeño, se determine una destitución o inhabilitación del servidor público.

Mediante la aplicación de estos **criterios**, el ingreso y el ascenso constituyen la carrera administrativa del personal al servicio del Estado, como un horizonte cierto que tiene que recorrer una persona a lo largo de una vida de trabajo, desterrándose de esta manera las prácticas clientelares que han caracterizado al servicio público mexicano.

Estrategias

Partiendo de los criterios ya expuestos, se consideran indispensables la elaboración de estrategias, que permitan el desarrollo e implementación del Servicio Civil de Carrera, mencionándose para tal efecto las siguientes:

a) El Servicio Civil de Carrera debe formar parte de la agenda de decisiones prioritarias del Gobierno, por lo que se debe asegurar su vigencia y continúa revisión y ajuste de acuerdo a los resultados alcanzados y a su impacto en el mejoramiento del servicio público.

b) Para asegurar la legitimidad, utilidad social y adecuado desarrollo, el (SCC), debe estar expuesto permanentemente a la opinión (escrutinio) y evaluación de la ciudadanía.

c) El Servicio Civil de Carrera debe concebirse como una transformación de fondo no sólo en las prácticas relativas a la administración de personal público, sino en todos los factores ambientales actitudinales y del comportamiento humano, que conforman la cultura organizacional de las instituciones de gobierno. Por ello, será necesario impulsar y promover programas de capacitación constante que permitan generar entre los funcionarios una nueva cultura la cual esté basada en una ética de responsabilidad profesional y de profundo compromiso con el servicio público.

d) Con el objeto de evitar que se desvirtúe la información referente a la instauración del Servicio Civil de Carrera y no crear confusiones entre los servidores públicos y la propia ciudadanía, es importante crear una estrategia de medios de comunicación (cursos, simposiums, campaña escrita, libros, folletos) mediante los cuales se sensibilice a los servidores públicos sobre los beneficios que recibirían estando escritos en la carrera administrativa. Así mismo, mediante una campaña de prensa, radio, y televisión se informaría a la sociedad lo correspondiente al desarrollo del proyecto, sus avances, su impacto dentro y fuera del gobierno, los beneficios y alcances y otros aspectos que sean importantes dar a conocer.

En resumen para que los criterios y estrategias planteadas tengan éxito y produzcan efectos positivos permanentes, y no sólo impactos a corto plazo, será indispensable que se apliquen y se revisen constantemente para asegurar su vigencia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al concluir la investigación se puede afirmar que la administración pública vista como una institución debe contar con un sistema que permita una organización y control del personal, por lo anterior, se ha considerado que el implantar el Servicio Civil de Carrera puede ser la mejor manera para llevar a cabo la organización y control del personal en las instituciones de gobierno.

La administración pública con funcionarios no capacitados, no comprometidos con los planes y objetivos del gobierno, y sin un sentido de ética, responsabilidad y servicio, difícilmente podrán instrumentar programas exitosos tendientes a mejorar la gestión pública por muy bien estructurados que estos estén.

Al analizar el perfil del administrador educativo podemos establecer que su tarea fundamental es la de participar en los procesos de modernización de la educación, además, debe estar consciente que el diseño de las políticas educativas no son autónomas ya que se encuentran condicionadas por una amplia gama de factores e intereses externos, que de alguna manera inciden en el ámbito educativo en este caso el SCC, pues tal y como se mencionó en el capítulo 2 de este trabajo, la intención por contar con personal capacitado y especializado, no es único ni exclusivo de alguna dependencia o institución en particular, si no que está es una exigencia en general, por lo cual en la esfera educativa con la intención de cristalizar los planes y programas del Gobierno Federal en este ámbito se han implementado acciones que tienen como fin último profesionalizar a los actores principales del proceso del cambio (los docentes), pues de su desempeño y esfuerzo en el aula dependerá que se logren los objetivos y metas educacionales.

Por lo anterior, con la creación del Programa de Carrera Magisterial y la firma del Acuerdo del Compromiso Social por la Calidad de la Educación, se pretenden crear una serie de estímulos al docente de educación básica, fortaleciendo el impulso y superación constante, así como el arraigo y su vocación de servicio

promoviendo al mismo tiempo los ascensos en base al mérito, teniendo como objetivo final brindar una educación pública de calidad.

El Gobierno Federal en su afán de lograr la modernización de la administración pública, se ha dado a la tarea de profesionalizar a los servidores públicos, para ello, desde la década de los 80's, se inician los planes y programas más importantes tendientes a instrumentar el SCC, en México. Sin embargo, en términos generales, los programas y acciones emprendidos hasta la fecha no han respondido a las expectativas para lo que fueron diseñados, en la medida de que se han concebido bajo esquemas de modelos externos.

Por lo que conviene reconocer que el intercambio de modelos de sistemas de carrera es una herramienta, no el paradigma de las soluciones a los problemas que presentan las diferentes estructuras de funcionarios de los países que se acogen a este sistema, las consecuencias de calcar o importar modelos sin tomar en cuenta las características propias de cada nación pueden ser inútiles. Los modelos a importar deben ser correctamente adaptados a cada realidad. En este sentido se debe subrayar que todos los sistemas son imperfectos, se continúan perfeccionando por lo que nadie tiene la última palabra en materia de modelos de sistema de carrera en el mundo.

En cuanto a lo que se refiere a los criterios y estrategias estos, deben ser llevados a la práctica, y estar en constante revisión para que de esta manera se asegure su vigencia y aplicación en el servicio público mexicano.

Por lo anterior, si se desea implementar el SCC, en la administración pública federal, se debe partir de la realidad existente, de las experiencias y necesidades nacionales tomando en consideración las siguientes recomendaciones.

Para la instauración del SCC, se debe contemplar la situación económica por la que atraviesa México, para ello se le debe asignar un presupuesto que permita aplicar correctamente las diferentes técnicas de la administración de personal, en

síntesis se le debe considerar como una inversión que a mediano y largo plazo dará resultados positivos.

Por lo que se refiere al aspecto legal con la reciente aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública se le debe dar un verdadero impulso para que se lleve a la práctica y no se quede en meros instrumentos administrativos operacionales y se convierta con dicho rango jurídico en acciones obligatorias para la labor administrativa de las dependencias.

El contemplar en este ordenamiento a los trabajadores de base, representa ser una oportunidad para aprovechar su experiencia en el servicio público y en algunos casos su profesión para acceder a puestos de mayor importancia, sólo resta esperar que su inclusión a este sistema se lleve a la práctica.

El aspecto de la barrera sindical es una limitante que se debe procurar salvar, pues en ella van inmersas una serie de intereses que se oponen al cambio.

Los sindicatos FSTSE, deben recobrar el camino hacia su fin último, que es el de defender los intereses de sus agremiados, de esta forma el SCC, debe ser visto como un medio útil para conseguir tal fin.

Por lo que se refiere al aspecto político cultural, este, se debe vencer mediante la modificación profunda de actitudes, a través de un proceso constante de capacitación y llevando a la práctica la correcta aplicación del código de ética de los servidores públicos.

Por otra parte, si bien es cierto, los resultados alcanzados hasta ahora no han sido los óptimos tampoco todo es fracaso, basta con mencionar que en algunos organismos públicos se han logrado importantes avances en cuanto a Servicio Civil de Carrera se refiere (Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Federal Electoral, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Sistema de Administración Tributaria, Procuraduría Agraria), lo cual obliga a pensar que si es posible instaurar dicho sistema en la totalidad de la administración pública federal.

Dado lo anterior y como nota final la Ley para profesionalizar nuestra administración pública, a través del establecimiento de un servicio profesional de carrera, representa el esfuerzo más reciente para lograr este propósito, del cual, afortunadamente son cada vez más los funcionarios públicos convencidos de ésta imperante necesidad. Únicamente se espera el apoyo decidido de las diferentes fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, para que se discuta y apruebe, con lo cual, sin duda, se darán las bases para la profesionalización del servicio público, eficientando los recursos para el cabal cumplimiento de los planes y programas de gobierno y lo más importante, mejorar la calidad de los servicios que proporciona el Estado a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS Galicia, Fernando. Administración de Recursos Humanos. Edit. Trillas, México, 1996.

AYALA Espino, José. Economía Pública. Una guía para entender al Estado. (diccionario y guía de estudio), UNAM, México, 1997.

CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Edit. Porrúa, México, 1980.

CHAVEZ Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. V. Missouri, México 1987.

CHIAVENATO, Idalberto. Introducción a la Teoría General de la Administración. Edit. Mc. Graw-hill, 2ª Edición, México, 1994.

DUHALT Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. INAP, México, 1983.

ESPINOZA Valle, Víctor. Reforma del Estado y Empleo Público. INAP. México, 1983.

FAYA Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, México, 1986.

GUERRERO Virgen, Rosa María. "El Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal" en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal." INAP. # 14-15, Abril, México, 1984.

HERNÁNDEZ Puente, Adriana. Administración y Desarrollo de Personal Público. INAP, México, 1994.

HARO Bélchez, Guillermo. “El Servicio Civil de Carrera y los Servidores Públicos” en Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Edit. Diana, México, 1989.

HARO Bélchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. INAP, México, 1988.

HARO Bélchez Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas. INAP, México, 2000.

JIMÉNEZ Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Edit. FCE, México, 1971.

KOUFMAN Roger, A. Planificación de Sistemas Educativos. Edit. Trillas, México, 2000.

MÉNDEZ José, L. “La Profesionalización de la Función Pública: Necesidades y Dilemas”, en Retos y Propuestas al Servicio Público. Fundación Mexicana, cambio XXI, Luis Donaldo Colosío, México, 1994.

PARDO, María del Carmen. Neutralidad o Compromiso Político de los funcionarios Públicos. en Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Edit. Diana, México, 1989.

PARDO, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. COLMEX, México, 1991.

PATIÑO, Patricio. La Profesionalización del Servicio Público. Foro Nacional. INAP. México, 1996.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1990.

ZAPATA, francisco. El Empleo del Estado en México. En el Empleo Público Frente a la Crisis. OIT, Ginebra, 1990, p. 185.

HEMEROGRAFÍA.

FEREZ, Manuel. “La Carrera Administrativa en los Estados Unidos.” Revista Documentación Administrativa. Paracuellos de Jarama, Madrid. Edit. Ministerios para las Administraciones Públicas. INAP. # 210-211, mayo-septiembre, 1987. Pág. 503-534.

MODERNE, Frenk. “Observaciones en torno al Principio de Carrera de la Función Pública Francesa”. Revista Documentación Administrativa. Paracuello de Jarama, Madrid, Ministerio para Administradores Públicos. INAP. # 210-211, septiembre, 1987, p. 371-390.

RIDLEY, Frederik. “La Carrera Administrativa en la Gran Bretaña”. En Revista Documentación Administrativa. Paracuello de Jarama, Madrid, Ministerio para las Administraciones públicas. INAP. # 210-211, mayo-septiembre, 1987, p.465-502.

Uvalle Berrones Ricardo. “Perfil y Orientación del Licenciado en Administración Educativa” Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, # 10, México, 1991.

DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. IFE, México, 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, 41ª Edic, México, 2000.

Ley Federal del Trabajo. Edit, Porrúa, 81ª Edic. México, 2000.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Edit. Porrúa, 39ª Edic. Actualizada, México, 2000.

Diario Oficial de la Federación. 29 de junio de 1983. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Diario Oficial de la Federación. 19 de junio de 1984. Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Glosario de Términos Administrativos. Presidencia de la República, México, 1982.

Guía de Servicio (Elementos Básicos Requeridos para la Autorización de Sistemas de Profesionalización) Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Subsecretaría de Egresos: Unidad de Servicio Civil, México, 2002.

Modelo Estratégico para la Innovación y Calidad Gubernamental. Oficina Presidencia para la Innovación Gubernamental, México, 2001, Gobierno de la República.

Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.

Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006. Presidencia de la República.

Primer Informe de Ejecución. Poder Ejecutivo Federal, México, 2001.

Programa de Modernización de la Administración Pública. 1995-2000. Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, mayo, 1996.

Segundo Informe De Gobierno. Poder Ejecutivo Federal, México, 2002.

Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Senado de la República, México, 2002.

GLOSARIO.

ACTIVIDAD. Conjunto de operaciones y tareas metodológicas, secuenciales encaminadas a un fin.

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. Conjunto de principios y procedimientos que procuran la mejor selección, educación y armonización de los individuos en una organización

ACTITUD. Es la cualidad que influye en el rendimiento y la productividad de las personas (voluntad).

APTITUD. Condición o conjunto de características, que revelan la capacidad de un individuo, para desempeñar una actividad.

BAJA. Separación del trabajador de las actividades desarrolladas en el servicio.

BUROCRACIA. Se aplica al cuerpo del personal al servicio del Estado, entre quienes se instituyen relaciones de autoridad formalmente definidas, y que se caracteriza por operar bajo ciertos derechos y deberes establecidos por normas que se conforman por categorías ordenadas sistemáticamente a través de nombramientos y ascensos con base en acuerdos contractuales entre las partes.

CAPACITACIÓN. Actividad de enseñanza-aprendizaje, que tiene como propósito ayudar a los miembros de una organización adquirir y aplicar conocimientos, destrezas y habilidades.

CONTRATACIÓN. Proceso de integración formal y documental del trabajador.

DESPIDO. Acción disciplinaria ejercida por las autoridades, como causa del no acatamiento del trabajador a los ordenamientos legales vigentes.

DEPENDENCIA. Se denomina dependencia de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a las Secretarías de Estado, a los Poderes de la Unión, a los Departamentos Administrativos que conforman la Administración Pública Central.

DESARROLLO DEL TRABAJADOR. Es la serie de programas a través de los cuales se proporciona al trabajador la oportunidad de lograr su superación, en el aspecto laboral, familiar y social.

DIRECCIÓN. Función del proceso administrativo que consiste en guiar las acciones hacia el logro de los objetivos.

EFICACIA. Relación existente entre los objetivos planeados y el resultado obtenido.

EFICIENCIA. Relación existente entre los medios utilizados para la consecución de los objetivos planeados y los resultados obtenidos.

ENTIDAD. Se denomina entidades a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y fondos y fideicomisos que conforman la Administración Pública Paraestatal.

EVALUACIÓN. Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficiencia y eficacia con que han sido cumplidos los objetivos previstos.

JUBILACIÓN. Separación del trabajador una vez cumplidos los años de servicio.

METAS. Son los resultados que se pretenden alcanzar, la cuantificación del fin que se pretende lograr, teniendo como base los programas y subprogramas preestablecidos.

MODERNIZACIÓN. Implica un cambio dinámico, la transformación de todo aquello que nos rodea, la exaltación de las capacidades individuales y la

creatividad dirigida a la exploración de la realidad con la tendencia a su adecuación para el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, lo cual implica profundas transformaciones, en los esquemas sociales, económicos, políticos y culturales.

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. Adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y la organización necesaria.

OBJETIVO. Es el fin que se pretende lograr, es la expresión breve y concisa de los propósitos de una institución, órgano o programa.

ORGANO. Unidad administrativa impersonal o que integra una o varias funciones del proceso administrativo y que puede constituirse de varios puestos.

PENSIÓN. Es la separación del servicio originada, por enfermedades, cesantía o edad avanzada.

POLÍTICA PÚBLICA. Acciones concretas del gobierno, para resolver problemas específicos.

PROMOCIÓN. Proceso que permite al trabajador el acceso a puestos con un nivel y grado de responsabilidad mayor.

PUESTO. Unidad específica impersonal que se constituye de un conjunto de actividades, operaciones a realizar, atribuciones, responsabilidades, condiciones de trabajo, aptitudes y actitudes que debe asumir su titular.

RENUNCIA. Voluntad personal del trabajador para dejar de prestar sus servicios.

SELECCIÓN. Es el proceso mediante el cual se analizan las capacidades, experiencias, intereses y aspiraciones de los candidatos reclutados, a fin de

determinar quienes son los más aptos e idóneos para ocupar un puesto de trabajo.

SERVIDOR PÚBLICO. Toda persona un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal.

SERVICIO PÚBLICO. Actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.