

**UNIVERSIDAD POPULAR AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE PUEBLA**



**EVOLUCIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE
CARRERA EN MÉXICO**

TRABAJO DE TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR

**PRESENTADA POR
JOSÉ ANTONIO CUEVAS CARRASCO**

**Director de Tesis
Dr. Juan Pablo Salazar Andreu**

Puebla, Pue.

Noviembre de 2018



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyła**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1.- El Servicio Profesional de Carrera en el Derecho Comparado.	
1.1 Antecedentes generales del servicio civil de carrera en México.	18
1.1.1 Servicio público, función pública, servidor público, funcionario público y empleado público.	26
1.1.2 Modelos de función pública.	31
1.2 Análisis comparado de la selección y profesionalización en sistemas de servicio profesional de carrera de Brasil, Chile, Costa Rica, España, Francia, Gran Bretaña y México.	35
1.2.1 Análisis comparado del servicio profesional de carrera.	35
1.2.2 Modelo de análisis.	36
1.2.3 Marco jurídico-administrativo.	38
1.2.4 Ámbito del sistema en la administración pública.	39
1.2.5 Régimen jurídico de Brasil	40
1.2.6 Régimen jurídico en Chile.	43
1.2.7 Régimen jurídico en Costa Rica.	47
1.2.8 Régimen jurídico en España.	51
1.2.9 Régimen jurídico de Francia.	55
1.2.10 Régimen jurídico de Gran Bretaña.	59
CAPÍTULO 2.- La evolución histórico-jurídica del servicio profesional de carrera.	
2.1 Antecedentes y origen del Servicio Civil de Carrera y del Servicio Profesional de Carrera.	65



2.1.1	Características del Servicio Civil de Carrera.	70
2.1.2	Subsistema de Profesionalización, Capacitación y Desarrollo Profesional.	72
2.1.3	Aspectos Jurídico-Administrativos del Servicio Profesional de Carrera.	76
2.1.4	La Constitución y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en México.	79
2.2	El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio.	
2.2.1	Periodo de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	86
2.2.2	Periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000)	91
2.2.3	Periodo de Vicente Fox Quezada (2000-2006)	95
CAPÍTULO 3.- Pruebas legales para incentivar el servicio profesional de carrera		
3.1	Avances en materia de profesionalización en México.	104
3.1.1	Servicio Exterior Mexicano.	104
3.1.2	La Carrera Magisterial.	108
3.1.3	Servicio Fiscal de Carrera del sistema de administración tributaria.	111
3.1.4	Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	114
3.1.5	Servicio profesional Agrario de la Procuraduría Agraria.	117
3.2	Estructura Orgánico-Administrativa del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.	120
3.2.1	La Secretaría de la Función Pública.	123
3.2.2	La Unidad Política de Recursos Humanos de la Administración	



Pública Federal y la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera.	126
3.2.3 El Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera.	129
3.2.4 Comité Técnico de Profesionalización y Comité técnico de Selección.	133
CAPÍTULO 4.- El nuevo marco jurídico del servicio profesional de carrera.	
4.1 La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México.	140
4.2 El servicio profesional de carrera como factor de combate a la corrupción.	144
4.3 Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México.	150
4.4 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en el servicio profesional de carrera en México.	152
4.4.1 Fortalezas.	156
4.4.2 Oportunidades.	157
4.4.3 Debilidades.	157
4.4.4 Amenazas	159
4.5 Conclusiones	159
4.6 Glosario	161
4.7 Bibliografía.	164



Agradecimientos

Infinitamente a Dios:

Por bendecirme con la alegría de buscar y tener nuevos horizontes, por llenar mi conciencia de luz para elegir caminos de bien, por cobijarme con el amor de mis seres queridos, por las tristezas y las ausencias que me han legado vida, humildad y fortaleza.

A la memoria de mis abuelos:

La señora Concepción Calderón y el señor Andrés Carrasco, por el gran ejemplo de lucha incansable, por su insaciable sed de conocimiento y deseo de superación que me inculcaron, por heredarme el mundo a través de sus palabras, porque desde entonces se detuvo el tiempo, para que habiten la casa donde está prohibido morir.

A mi madre, Fausta Carrasco Calderón:

Gracias madre por demostrarme que estás presente en cada éxito y fracaso, en cada sonrisa y en cada lágrima, por ser una mujer optimista, valiente y justa, por inculcarme a través de tus actos a no claudicar nunca; así como, por iluminar mí camino e impulsar mis sueños. A mis hermanas Araceli y Rocío por su compañía, unidad y el cariño compartido que existe en nosotros.



A mis hijos y mis princesas:

Por recibirme con los brazos abiertos y permitirme formar parte de su hogar, por su fe y confianza depositada en mi persona, por su cariño, alegrías, tristezas y pesares vividos, ya que cada uno significa y representa parte importante en mi crecimiento como ser humano. Bendecido, orgulloso y agradecido me siento con Dios por tenerlos a mi lado.

A mi Director de Tesis, Dr. Juan Pablo Salazar Andreu:

Por su gran apoyo, dedicación y paciencia en la realización de este trabajo, por ser un pilar muy importante en mi formación personal y profesional, por alentarme a seguir adelante incentivando en mí el espíritu del trabajo y la superación, por ser mi maestro y guía, sobre todo, por darme la oportunidad de ser su amigo. Para usted todo mi cariño, admiración, gratitud y respeto.

Al Dr. Fernando Méndez Sánchez:

Con especial afecto por brindarme su confianza y cariño sincero, por ser parte importante en la culminación de este proceso y exigir siempre lo mejor de mí, gracias por estar presente y alentarme a perseguir mis anhelos.



Introducción

Para el estudio de la Ciencia Jurídica y Política Pública aprender el Servicio Profesional de Carrera de forma comparada resulta importante para abrir el panorama de cómo este sistema ha permeado en distintos puntos del mundo, con sus propias particularidades en cuanto a organización y funcionamiento, así como también el contexto histórico, político y social que lo llevaron a tener su origen y adecuaciones a través de los años. Asimismo, para los ciudadanos y próximos administradores públicos, el Servicio Profesional de Carrera en México, aunque incipiente, es un mecanismo institucional que permite el acceso a puestos dentro de la Administración Pública centralizada, basándose en concursos y principios donde la profesionalización continua es el punto clave para el ingreso y la permanencia.

Si bien lo anterior es de vital relevancia para las personas que formarán parte del conjunto de funcionarios públicos, también lo es para la sociedad en general, puesto que un lugar ocupado por la persona interesada más capacitada es en beneficio de todos. Pero entonces, ¿por qué hacer estudios comparados de los Servicios Civiles de Carrera y/o empleo? Esta pregunta tiene su respuesta en el sentido de que este mecanismo del cual se hace referencia no es perfecto, lo que implica que tiene ciertas deficiencias que se deben subsanar adecuando el mismo a un funcionamiento mejor, y es justamente en donde la comparación puede ayudar por si se tiene una perspectiva global considerando elementos propios de cada país como su contexto histórico, diferencias políticas etc., para llegar al punto de encontrar aspectos similares a los que se encuentran en nuestro país y la forma en que las experiencias en otras partes del mundo han aminorado las limitaciones.

Para este estudio comparado se debe ser muy cauteloso al observar los puntos centrales de análisis, esto con la finalidad de reducir el margen de error y visualizar con mayor objetividad aquellos elementos que puedan enriquecer al mismo Servicio Profesional de Carrera.



El tema de la profesionalización vía un servicio profesional de carrera se ha convertido en los últimos años, en uno de los asuntos más importantes de la agenda jurídico-administrativa mexicana. Si bien, es cierto que, en años anteriores, los esfuerzos de profesionalización se habían dado en algunos órganos especializados de la Administración, que al final no dejaban de ser casos aislados, no ha sido de manera reciente que se ha dado el gran paso de la profesionalización a nivel de la Administración Pública Federal, por ser la que concentra al mayor número de servidores públicos del país. Las razones son diversas para avanzar en la idea de establecer un servicio profesional de carrera, pero sin duda alguna, la más importante, ante la institucionalización del fenómeno de la alternancia partidista, es la de poder contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas, ante los cambios de gobierno.

Lo que más ha llamado la atención de este proceso de profesionalización o establecimiento de un servicio profesional de carrera, es que se trata de una experiencia inédita, esto es, que, a diferencia de muchos países, concretamente de la región latinoamericana que se encuentran en procesos similares a partir de la expedición de nuevas leyes o la implantación de sistemas que tratan de corregir a los sistemas anteriores, en México por primera vez se establece un sistema de esta naturaleza a través de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, concretamente el 10 de abril de 2003, así como de su Reglamento en abril de 2004, ambos documentos de aplicación en la Administración Pública Federal. Es importante mencionar que este esfuerzo de la profesionalización ha cobrado igual fuerza en algunos estados de la República a través de la expedición de las leyes pertinentes para cada entidad federativa.

El marco teórico en la profesionalización del servicio público en México es un tema que durante la última década ha cobrado importancia y ha sido objeto de estudio, debido a diversos factores de carácter político-económicos. Esto ha ocasionado una serie de reformas de carácter gubernamental y administrativas tendientes a eficientar, profesionalizar y descentralizar las estructuras burocráticas del país, con el propósito



de que las instituciones sean más confiables y eficaces, conformadas por servidores públicos profesionalizados.

Sin embargo, en la actualidad, dicho proyecto se encuentra pendiente de desarrollarse en su totalidad, ya que por un lado, existen pocas legislaciones locales aplicables al tema, y por otro lado, la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal está vigente, pero su aplicación y procesos no han culminado; en consecuencia, continua imperando la necesidad de que opere un verdadero servicio profesional en la Administración Pública en todos los ámbitos de gobierno. Cabe aclarar, que actualmente, el Servicio Profesional de Carrera ocupa un lugar primordial entre los programas de modernización del Estado Mexicano, que busca una mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos institucionales como lo es la gestión pública.

En este contexto, la modernización y las transformaciones profundas de México deben pasar necesariamente por una reforma al servicio público, existiendo la necesidad de hacer más eficiente y responsable el desempeño de los servidores públicos que pasen por la instauración del Servicio Civil de Carrera. *“Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril de 2003 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración, y la creación de la Secretaría de la Función Pública Federal se ha dado un enorme paso en la construcción del régimen democrático de México”*. El Servicio Profesional de Carrera no es sólo un importante objetivo en sí mismo, sino el mejor medio para lograr otros fines que la sociedad mexicana se ha planteado, como lo son la consolidación democrática, un gobierno eficaz y transparente, así como el combate a la corrupción.

El Servicio Profesional de Carrera se presenta como uno de los cambios estructurales que pueden dar a México competitividad y eficiencia en el manejo de las políticas y finanzas públicas, pero, sobre todo, como instrumento que contribuya a contar con los mejores hombres y mujeres al servicio de México, para dar mejor respuesta a las demandas de la sociedad, en un esquema de transparencia, rendición



de cuentas y gobernabilidad democrática. La construcción y extensión del Servicio Profesional de Carrera como un instrumento de gobernabilidad democrática no es tarea únicamente de una Secretaría, de uno de los tres poderes o un ámbito de gobierno, sino del conjunto de ciudadanos, funcionarios, representantes populares y fuerzas políticas de nuestra nación.

En el panorama internacional, el Servicio Profesional de Carrera se encuentra en países de los más variados sistemas de economías, costumbres, razas, etc. Por citar algunos de ellos que cuentan con un sistema debidamente integrado están: Inglaterra, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Suiza, Francia y Japón con resultados sobresalientes. Dentro de los esquemas de administración pública de dichos países operan modelos con el fin de estimular la permanencia en sus cargos de los servidores públicos, obteniendo la continuidad de planes y programas, propiciando la generación y aprovechamiento de experiencias que se traducen en la consecución de metas y objetivos a plazos más cortos y con menores recursos.

El planteamiento del problema en el Servicio Profesional de Carrera se encuentra dentro del sistema de administración de recursos humanos para el sector público, cuyo objetivo principal es garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, mediante la valoración de capacidades, habilidades y conocimientos con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad. Asimismo, sirve para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que, siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país.

Existen diferencias entre el Servicio Civil de Carrera y el Servicio Profesional de Carrera, pero en esencia, ambos conceptos atienden al mismo espíritu: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo. La diferencia sustancial consiste en que el Servicio Profesional de Carrera representa en muchos



sentidos la versión moderna del servicio civil, a partir de la incorporación de instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos como lo son las nuevas tecnologías, la evaluación del desempeño y la certificación de capacidades. A partir de estos elementos nuevos, el Servicio Profesional de Carrera trata de superar algunos de los problemas típicos de los servicios civiles o tradicionales que se vinieron gestando con el tiempo como lo es la rigidez en las estructuras burocráticas y la inamovilidad de los servidores públicos. En resumen, se puede afirmar que, el Servicio Profesional de Carrera representa una etapa superior en materia de gestión de recursos humanos en comparación con los servicios civiles tradicionales.

La hipótesis planteada se deriva del interés por la evolución histórica de la función pública, se considera que se debe contemplar el llevar a cabo un análisis a detalle de la misma función pública, específicamente en los procedimientos de selección y profesionalización de los servidores públicos. Asimismo, que, al introducir procedimientos de selección de los servidores públicos, basados en los principios de capacidad y merito, se promueva la eficiencia y mejores resultados en la administración pública, se elimine la discrecionalidad de la facultad de nombramiento y pueda con ello erosionarse el sistema de botín, y, por ende, el fortalecimiento de la democracia. Se afirma también que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en México forma parte de la Nueva Gestión Pública impulsada por la Administración Pública Federal y que, incide en el marco normativo de la función pública mexicana.

El objetivo general dentro de este trabajo, se da respecto que el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, busca mejorar y consolidar la operación integral del propio sistema, a través de la profesionalización de los recursos humanos como eje fundamental del mismo. Ello permitirá, con la participación y coordinación de los diferentes actores que intervienen en su implantación y operación en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados que les aplica la Ley del Servicio Profesional de Carrera, transitar a un modelo de gestión que refleje sus objetivos rectores y líneas estratégicas alineadas al Plan Nacional de Desarrollo de cualquier administración, mediante metodologías y



herramientas modernas y robustas. Asimismo, se pretende que el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se constituya en un marco de referencia para aquellas instituciones públicas que opten por establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, fomentando una política pública en la materia, que sea incluyente, articulada y transversal.

El planteamiento de los objetivos específicos, se dan con el fin de apoyar los esfuerzos para fortalecer el Servicio Profesional de Carrera, mediante su alineación con los objetivos estratégicos del gobierno, a finales de los noventa, México fijó la meta de convertirse en un Estado modelo y en mejor prestador de servicios públicos y empleador de funcionarios. En esa época los ciudadanos mexicanos no confiaban en la administración pública debido a su organización rígida y opaca, la regulación excesiva, la falta de capacidades directivas y la escasa motivación del personal. Los mensajes clave para México son: la importancia de un replanteamiento fundamental de valores y propósitos, donde todo debe cuestionarse; la necesidad de rediseñar de manera radical las estructuras institucionales; se debe seguir garantizando la seguridad del empleo en el servicio público, pero no la función, y la necesidad de implementar cambios crecientes con base en una visión estratégica.

En este contexto, se hace referencia a los siguientes objetivos específicos a seguir:

- ✓ Buscar la consolidación y fortalecimiento del Servicio Profesional de Carrera con base en una política nacional de recursos humanos, a fin de contribuir al logro de las metas institucionales establecidas en los acuerdos y acciones de desempeño que se negocian con regularidad y se orienten hacia la productividad.
- ✓ Ajustar los criterios, prácticas, procesos y sistemas informáticos para lograr una operación eficaz del Servicio Profesional de Carrera.
- ✓ Generar conocimientos y compromisos entre los funcionarios responsables del Servicio Profesional de Carrera para la adecuada operación del sistema, incluyendo metodologías y herramientas de colaboración.



- ✓ Incrementar la aceptación del Servicio Profesional de Carrera y el papel del servicio público mediante el fortalecimiento de sus capacidades y competencias.

La metodología a utilizar dentro de esta investigación, se llevará a cabo de acuerdo a los siguientes métodos: el inductivo por la observación y registro de los hechos, el histórico por los antecedentes, el comparativo por la aplicación de la Ley y el exegético por el análisis de la Ley.

Para poder llevar a cabo este proyecto de investigación, se aplicarán las técnicas tanto documental como la de campo.

Dentro de la investigación documental, se buscará tener el apoyo en la recopilación de antecedentes a través de documentos formales e informales, como suelen ser las fuentes bibliográficas, iconográficas, fonográficas y algunos medios magnéticos.

Dentro de la investigación de campo, se aplicará directamente en el medio donde se encuentran desarrollándose funcionarios que resultaron idóneos en el examen del Servicio Profesional de Carrera, considerando aplicar como herramientas la entrevista y la encuesta.

Es importante conocer de una forma generalizada, cuál será el contenido de esta investigación, por tal razón, se presenta un esquema del mismo, quedando de la siguiente manera:

CAPÍTULO 1:

El primer capítulo parte de la definición conceptual de términos clave como servicio público, función pública, funcionario público y empleado público. Se analiza la palabra sistema que denota una estrategia y metodología de sinergia y relación permanente de apartados, a diferencia de una simple actividad pública, el sistema otorga corresponsabilidad de operación a las partes que lo operan; la importancia de un



acceso calculado para los fines públicos, la profesionalización como conocimiento y habilidad práctica, en suma, se abordan los conceptos fundamentales hasta definir el sistema de servicio profesional de carrera. En ese contexto, el derecho comparado permite contrastar realidades diversas, identificar aquello que puede ser compartido de lo que marca la diferencia; por lo tanto, para completar la investigación se identificaron seis países que cuentan con modelos de servicio profesional de carrera, de los cuales se desarrolla un análisis comparado que se muestra a partir de la definición de un esquema de temas únicos que se desarrollan con Brasil, Chile, Costa Rica, España, Francia y Gran Bretaña.

CAPÍTULO 2:

El segundo capítulo se dedica específicamente a la secuela de los procedimientos de selección y profesionalización, se distinguen las diferentes alternativas para la selección, en virtud de considerar que el concurso es el procedimiento de selección idóneo para lograr los principios de capacidad y mérito, se incluye una secuencia del mismo; por lo que respecta al desarrollo profesional como acciones diferenciadas, de igual forma se trata a la capacitación y certificación, procedimientos directamente vinculados con la selección para el ingreso y promoción, en este mismo sentido, no se podía pasar por alto los diferentes periodos que ha tenido el servicio profesional de carrera desde 1982, hasta el 2006.

CAPÍTULO 3:

En este tercer capítulo, una vez ya ubicado el tema, se abordarán exclusivamente las generalidades del servicio profesional de carrera, asimismo, resulta imprescindible que para poder entender a dicho sistema, se debe tener en claro a las unidades administrativas e instancias que lo dirigen, supervisan, operan y evalúan los procedimientos que lo conforman, por ello se destaca lo relacionado a la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública que crea a la Secretaría de la Función Pública en México, el papel que desempeña en el funcionamiento del sistema y el vínculo con el consejo consultivo y los comités técnicos de profesionalización y



selección. También se abordarán los componentes o subsistemas que plantea la Ley del Servicio Profesional de Carrera como estructura del sistema.

CAPÍTULO 4:

En este cuarto capítulo, se presentarán los resultados del análisis comparativo del servicio profesional de carrera. Sin lugar a dudas, la aparición e implantación del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, ha venido a transformar en muchos aspectos el ser y el quehacer de la gestión de las personas, al respecto, todavía no se sabe a ciencia cierta los verdaderos costos de sus resultados, lo que si resulta cierto es que su implantación no ha sido sencilla, ha estado llena de rezagos, obstáculos y resistencias, pero con un registro interesante de una serie de avances, por tal razón, se hará la descripción de algunos de sus resultados, la identificación de las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y de las amenazas del Servicio Profesional de Carrera, así como la exposición de algunas reflexiones sobre el presente y futuro de esta institución.



Capítulo 1

El Servicio Profesional de Carrera en el Derecho Comparado

La evolución de la gestión pública en países en vías de desarrollo, aparece relativamente uniforme, ya que se ha dado una importante presión en su modernización y democratización, para que con ello se logren niveles similares a los alcanzados por los países desarrollados del hemisferio occidental. Mientras que muchas de estas innovaciones administrativas son difundidas por los consultores occidentales o adoptados debido a la exposición de ideas y presiones desde países occidentales, también es importante considerar el papel de los organismos, así como el de los bancos centrales, u organismos como el banco mundial, el asiático y el europeo. Quienes a menudo han obligado a adoptar ciertas reformas administrativas por mandato como una condición para la continuación del apoyo. Se podría hablar de diversas etapas en el avance de los sistemas de administración pública en países en desarrollo, estas se pueden describir de la siguiente manera:¹

- a) Durante la Etapa Uno (Liderazgo por Élite); los líderes y elites de los movimientos triunfantes de independencia establecen nuevas naciones.

- b) La transición a la Etapa Dos (Patronazgo); los avances en reformas de tercera generación tanto en actividades como en procesos han sido de todo tipo: desde la prestación de servicios públicos, nuevas relaciones con los ciudadanos, la adopción de nuevas tecnologías, descentralización administrativa y financiera hasta la propia profesionalización del personal de las administraciones públicas; sin embargo, todavía prevalecen algunas metas por alcanzar y el tema de la profesionalización de servidores públicos no es la excepción, sobre todo cuando la realidad de la gran mayoría de los servidores públicos en México, en sus tres niveles de gobierno, sigue marcada por una incertidumbre laboral generada por el propio sistema jurídico y político imperante, que es propicio a la designación

¹ Cfr. Klingner E., Donald y Arellano Gault, David, "La ley de servicio profesional de carrera en México: Gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública", *Revista Gestión y Política Pública*, núm. 43, febrero de 2009, p. 56



política o sistema de patronazgo, en ese mismo sentido, enmarca la formación de diversos partidos políticos que intentan consolidar las condiciones para relacionarse con sociedad civil como base de un gobierno eficaz (tales como educación, participación política, desarrollo económico, y justicia social)². De esta manera, sus esfuerzos van dirigidos a refinar sus constituciones, confeccionan sus partidos políticos, y crear las agencias públicas. Esta transición es a menudo difícil, particularmente si la cultura apoya la dirección política basada en personalidades más bien que partidos.

c) La transición a la Etapa Tres (Mérito); es marcada por el apoyo de una ley de la función pública, la creación de una secretaría rectora, y el desarrollo de las políticas y los procedimientos para la administración del personal público. Es conducida por las presiones internas hacia la modernización (efectividad y eficacia) y la democratización (participación y derechos humanos). Los acreedores internacionales agregan a menudo presiones para que estas reformas mejoren las capacidades del gobierno y el desarrollo macroeconómico. Una vez más esta transición puede ser difícil, o puede no ocurrir en todos los países. Los gobiernos pueden ser grandes y/o ineficaces debido a las tradiciones socialistas que favorecen a agencias estatales en actividades económicas (tales como ferrocarriles, líneas aéreas, petróleo, actividades bancarias, salud y hospitales, y seguros) que en países desarrollados son generalmente parte del sector privado. Las presiones para el gobierno transparente, honesto y eficiente se pueden frustrar por la corrupción, el uso del sector público como el "*patrón de la última instancia*," o la "*fuga de cerebros*" al sector privado debido a la vulnerabilidad política, el pago malo y las calificaciones malas en la función pública³.

d) Cuando ocurre la transición al sistema profesional de carrera pública, los países en vías de desarrollo pueden entonces intentar balancear valores y

² Ídem

³ Ibidem, p. 57



sistemas de administración del personal que entre en conflicto para alcanzar los objetivos contradictorios que caracterizan la Etapa Cuatro (Madurez Mixta); estableciendo un nivel óptimo del empleo público, de la eficacia administrativa que lo sostiene, protegiendo los derechos del empleado público, y fomentando la uniformidad y flexibilidad en las políticas y los procedimientos del personal. Mientras la economía se desarrolla, hay menos presión en el gobierno por ser el patrón de la última instancia, y potencialmente, la gerencia pública profesional es más eficaz en la entrega de los servicios públicos demandados; sin embargo, lo contrario puede ocurrir fácilmente el estancamiento económico puede generar la presión política por aumentar al empleo público. Las tradiciones y la centralización coloniales tienden a producir una uniformidad que compense flexibilidad y diversidad administrativas. Las políticas económicas "*Neo-liberales*" (impuestas por los acreedores internacionales para promover el desarrollo económico) sí reducen la deuda externa a través de cortar los niveles del empleo y gastos públicos, pero pueden también aumentar el desempleo, la injusticia social, y el descontento popular con los líderes elegidos o el sistema político entero. Los sistemas emergentes no suplantán a sus precursores, sino que por el contrario están en conflicto y terminan mezclándose⁴.

1.1 Antecedentes Generales del Servicio Civil de Carrera en México

El desarrollo institucional de la administración pública mexicana es la conjugación de acontecimientos, experiencias, logros y rezagos que la vinculan con la vida del país. Ha sido y continúa siendo la institución más importante para garantizar los modos, condiciones y formas de la vida civilizada. Por la administración pública, México ha conseguido que la reciedumbre institucional del gobierno sea tangible. A través de ella, la atención a la vida ciudadana, el logro del bienestar social, la institucionalización del conflicto político y la articulación del gobierno con las organizaciones civiles y políticas, han permitido que la estabilidad sea base del proceso social y económico. En esta

⁴ Acuerdo que establece los Lineamientos para la Instalación y Facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, D.O.F. 18-09-2003



misión, el servicio público ha jugado un papel relevante, en cuanto que es un conjunto de acciones, comunicación y resultados obtenidos. Forma parte del capital político que implican la gobernabilidad y la construcción de los consensos.⁵ Con él, ha sido posible abordar los disensos ciudadanos sin que se quebrante el orden constitucional y político. En este sentido, el servicio público en retrospectiva y perspectiva histórica, es palanca fundamental para que las instituciones sean eficaces, sin embargo, la institucionalidad del servicio público está sujeta a la cultura del régimen político. Ello ha provocado que no tenga bases de seguridad para que los cuerpos burocráticos se desenvuelvan con certidumbre, la movilidad de la administración pública es alta, frecuente y amplia.

El Servicio Civil de Carrera está en expansión en el mundo entero y ello es el reflejo de la extensión de las atribuciones del Estado. La administración pública tiene cada vez más tareas, diversas y complicadas, a diferencia de las que tenía en el siglo pasado. A una administración pública tradicional, cuyas funciones eran exclusivamente mantener el orden y administrar los servicios públicos, se sustituye una administración promotora del desarrollo económico y social que, para desempeñar sus nuevas tareas, necesita personal competente. En México, para mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal se adoptaron los siguientes lineamientos, señalados en el Plan Nacional de Desarrollo:

Primero “Se instaurará el servicio civil de carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público”; Segundo, “Se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo, se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal”⁶.

⁵ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela, *La profesionalización del servicio público en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, marzo de 1999, Plaza y Valdés, pp 47 y 48

⁶ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, apartado 7.4.3.5



El primer “servicio civil” fue el prusiano, el cual surgió por la necesidad de las monarquías absolutas en el siglo XVIII, este es el resultado del creciente poder que fueron adquiriendo los reyes a lo largo de los siglos XV, XVI y XVII por controlar a la burocracia⁷. El servicio civil prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito; de igual acceso a todos los empleos y de carrera organizada. El servicio civil de carrera aparece ligado a la formación del estado moderno. Al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes (Francia, Estados Unidos) y que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral fuera de pugnas partidistas. El servicio profesional de carrera en México se remonta al imperio Azteca, donde existió todo un engranaje gubernamental y administrativo en el régimen político de la antigua ciudad de Tenochtitlán. Toda aquella persona que se encontraba al servicio del imperio, incluyendo al más humilde, al cumplir con estos requisitos, podía ascender hasta el puesto de *Tlatoani* o gobernante⁸. En la época Virreinal existía una clasificación muy sencilla; los altos cargos, tales como virrey, alcalde o delegado, el requisito era ser español de nacimiento; los criollos únicamente accedían a los oficios de menor importancia. La mayoría de los cargos se vendían, impidiéndoles a los mestizos, indios y demás castas ingresar al servicio del soberano. La capacitación y aprendizaje eran empíricos, dentro de la misma administración los puestos se otorgaban por favoritismos de las autoridades monárquicas.

Si bien, desde mediados del siglo XVIII, bajo el sello de la Casa Borbón y la creación de la Secretaría Virreinal en 1742, se marcó el principio de la reforma del sistema administrativo, a través de la división del ejercicio público por áreas específicas y funciones, profesionalización de funcionarios, renovación de estructuras y depuración de procedimientos. No se llegó a establecer un servicio civil de carrera. No obstante, ello, habría que destacar en cuanto a políticas de personal durante 1761-1832, que se hicieron esfuerzos importantes en materia de profesionalización y

⁷ Martínez Silva, Mario, *Los sistemas de personal en la administración pública federal*, Tomo I, F.C.P. y S. UNAM, Segunda Edición 1976, p. 28

⁸ Chávez Alcázar, Margarita, *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, Primera Edición, México, 1985, p.25



permanencia de funcionarios públicos en sus puestos. Aunque las designaciones de los puestos públicos siguieron otorgándose por los medios conocidos, lejos de mecanismos claros e imparciales de ingreso. Algunos autores como José Juan Sánchez, han relacionado figuras como el Juicio de Residencia, el Montepío de Ministros y Oficinas y todos los antecedentes relacionados con las Constituciones de 1812, 1824, 1836, 1857, incluso los de la propia Constitución de 1917 (en especial el título cuarto), alusivas a servidores públicos como antecedentes del servicio civil de carrera en México⁹. Al respecto, se considera que tales antecedentes tienen que ver más con aspectos propiamente de responsabilidades de los servidores públicos, que, con aspectos de estabilidad, desarrollo y profesionalización en el empleo, para hablar de la figura de un servicio civil de carrera en México, se tiene que tener como referente al siglo XX. De los antecedentes que se pueden citar en los que se hace mención de manera expresa al servicio civil de carrera, existe el antecedente de 1911, de un proyecto de ley del servicio civil presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berlanga, que sólo quedó en precedente para la Diputación de 1917, autora de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 123, que habría de regular las relaciones de trabajo, pero que fue omisa en la reglamentación o definición de las características específicas de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores¹⁰. En 1922, un movimiento de servidores públicos del Gobierno Federal dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública, encabezada por el Presidente de la República, Álvaro Obregón y cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de la carrera administrativa, mediante una ley de servicio civil.

Desde 1821, cuando se constituyó la República hasta nuestros días, encontramos que la Administración Pública Federal ha realizado acciones orientadas

⁹ Martínez Puón, Rafael, *Antecedentes del servicio civil en México*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura 2005, Universidad de Texas, 2007, p.113
¹⁰ *Ibidem*, p. 114



al establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera para los servidores públicos. A continuación se describen los siguientes antecedentes históricos más relevantes:¹¹

1. *En 1821 en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías del Estado y del Despacho Universal, se estableció que el Oficial Mayor de cada secretaría, sería el encargado de conocer la eficiencia de cada empleado y de encomendarle la ocupación adecuada.*
2. *A mediados del siglo XIX, surgen varias disposiciones que regulan la administración de los recursos humanos en la administración pública.*
3. *En 1922, se crea la Confederación Nacional de la Administración Pública. En 1931 la Ley Federal del Trabajo señaló en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Profesional que al efecto se expidieran.*
4. *En 1934 el “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil de Carrera” emitido con vigencia limitada entre el 12 de abril y el 30 de noviembre del mismo año.*
5. *En 1938 el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, en el cual se reglamentó con amplitud la relación jurídica de trabajo sin manejar explícitamente el concepto de Servicio Profesional de Carrera y clasifica a los trabajadores como de base y de confianza.*
6. *En 1963 la “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, explicita el derecho de inamovilidad con que cuentan los trabajadores de base.*
7. *En 1971 y 1976 los acuerdos para promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado y para establecer una coordinación entre las dependencias del Ejecutivo y el Instituto de Seguridad*

¹¹ Cfr. Jesús Mesta Delgado, “Servicio Profesional de Carrera”, *Revista de la fundación mexicana de estudios políticos y administrativos A. C.*, volumen número 1, México, primer semestre 2004



Social al Servicio de los Trabajadores del Estado para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.

- 8. En 1975 se crea el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para el Servicio Exterior Mexicano.*
- 9. De 1976-1982 se crea el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que establece un Sistema de Administración y Desarrollo Personal.*
- 10. De 1982-1988 se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.*
- 11. En 1983 se instaura la Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional.*
- 12. En 1984 la Comisión Intersecretarial elaboró un programa de Servicio Profesional de Carrera, (no aceptado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado).*
- 13. De 1988-1994, el tema del Servicio Profesional de Carrera se vuelve a colocar en la agenda gubernamental, por las presiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.*
- 14. En 1995 se crea el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000.*
- 15. En 1997 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo intentan integrar y presentar la iniciativa de ley, sin lograrlo, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado juega el papel de observador.*
- 16. En 1998 Esteban Moctezuma Barragán presenta una iniciativa con proyecto de ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada.*



17. *En 2000 Carlos Rojas Gutiérrez, del grupo parlamentario del partido revolucionario institucional, presenta una iniciativa con proyecto de ley para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal.*

18. *En 2001 se emite el dictamen de la 1ª. Lectura por parte del Senado a la iniciativa con proyecto de ley para el servicio profesional de carrera en la administración pública federal, presentada por el partido revolucionario institucional, la cual pretende garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, partiendo de la creación de sistemas permanentes e imparciales de evaluación y capacitación, donde se regule el ingreso, permanencia, promoción y separación de los servidores públicos federales, de acuerdo con criterios de equidad, transparencia y valoración de aptitudes.*

19. *El 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.*

En la época del Presidente Benito Juárez (1857-1872)¹², se intentó establecer orden y racionalidad, reestructurando la administración, clasificando los puestos, aunque no de manera sistematizada; sin embargo, fue hasta 1910 cuando se realizó una profunda estructura que contempló la forma de ingreso, tomando en cuenta diversos aspectos como la antigüedad, conocimientos y el mérito. Para el gobierno de Porfirio Díaz, existieron intentos por profesionalizar al personal que ingresaría al Sector Público, por lo que se crea la Escuela de Contaduría y Administración que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos, no obstante, el adelanto era relativo, ya que el ingreso seguía siendo de forma discrecional cumpliendo con los intereses del gobierno.

Para el año de 1911, se presentó un proyecto de *Ley de Servicio Civil*, que no prosperó, es el antecedente más directo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

¹² Guerrero Orozco, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés, México Universidad de Guanajuato, 1998, p. 36



Con el Presidente Álvaro Obregón, se estructuró la Confederación Nacional de Administración Pública que promovía la integración de un servicio civil. En 1931, se expidió la Ley Federal del Trabajo, misma que incluía a los servidores públicos. En 1935 el Partido Revolucionario Institucional, presentó una propuesta de Ley de Servicio Civil de la Federación¹³. En 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas no permitió la aprobación de la Ley sobre el servicio civil, ya que permitiría el ingreso y permanencia a personas que no habían sido leales al sistema. Más tarde se crearon comisiones de eficiencia interna e Intersecretarial con la finalidad de mejorar la organización de la Administración Pública.

En 1955, se creó el Instituto Nacional de Administración Pública, con el fin de que los tecnócratas modernizaran el sistema. En 1960 se adicionó al artículo 123 Constitucional, apartado B) los derechos constitucionales de los burócratas. Posteriormente, se promulgó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual separó a los trabajadores de base y de confianza, declarando expresamente que los últimos no gozan del derecho de inamovilidad, quedando excluidos expresamente del régimen de esta ley¹⁴.

Como se puede observar, hasta ese entonces, la administración pública en México sufrió varios cambios; sin embargo, ninguno lo suficientemente substancial. Entre 1976 y 1982 se creó el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que establece un Sistema de Administración y Desarrollo Personal. Miguel de la Madrid (1982 a 1988) tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal. El Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 a 1994)¹⁵ vuelve a colocar el tema del Servicio Profesional de Carrera en su agenda gubernamental, sin duda en este sexenio renació el interés por modernizar la administración pública en México, dando pie y estructura a procesos posteriores de modernización.

¹³ Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 46

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, Editorial Harla, México, 1985, p. 303

¹⁵ Pardo, Ma. Del Carmen, *La administración pública en México: su desarrollo como disciplina en lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México, 2000, p. 15



1.1.1 Servicio público, función pública, servidor público, funcionario público y empleado público

En el camino de construir un marco conceptual que nos ayude a comprender a la selección y profesionalización del servicio profesional de carrera es indispensable aclarar el uso y significado diferente que tiene el concepto de función pública en México y España. El término “función pública”, en México tradicionalmente ha sido vinculado a las tareas del poder público, es decir, a las funciones del Estado: legislativa, ejecutiva o administrativa y a la función jurisdiccional, en cambio en España referirse a la función pública es tratar el ámbito que contiene a las relaciones entre los empleados públicos y el gobierno. Ha sido materia del derecho laboral y del derecho administrativo abordar el análisis de la relación jurídica, procedimientos y consecuencias que se generan entre las personas que laboran en las administraciones públicas; a estas personas, en México se les conocía como altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos. El concepto alto funcionario fue utilizado para los titulares en los primeros niveles en la administración pública, el cual indica que:

“es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad. Empleado público. Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley”¹⁶.

Actualmente en México, como en muchos países latinoamericanos, se les conoce como servidores públicos, y a la actividad relativa a los servidores públicos se le llama servicio público¹⁷. Aunque el uso del término de función pública con el mismo significado que en España, es decir para referirse a los recursos humanos en las administraciones públicas, en los últimos años ha obedecido a la influencia de tratadistas Españoles y en particular se ha vuelto cada vez más frecuente a partir de la creación de la Secretaría de la Función Pública, en el 2004; sin embargo, el término

¹⁶ Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano, régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del estado*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 139

¹⁷ Idem



previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por tradición, prevalece el término de servicio público para denotar el ámbito del empleo público.

La noción de servicio público surge en Francia con la necesidad de establecer criterios para separar y delimitar los ámbitos de competencia y jurisdicción entre la función administrativa y judicial del Estado¹⁸. Así bien, con el transcurso del tiempo su construcción conceptual y doctrinal ha aludido como servicio público: al conjunto de actividades que conciernen únicamente al Estado a través de su gobierno, al conjunto de actividades que realizan los particulares con interés público, o entendiendo a éste como una organización estatal-jerárquica-administrativa. Todas ellas con el propósito en común de satisfacer necesidades e intereses de carácter general, llevando a cabo sus funciones de manera continua. A su vez, el servicio público se distingue en cuanto materializa las encomiendas que derivan del mando legal y formal de una autoridad que representa a la función pública.

Desde una perspectiva jurídica, Jorge Fernández Ruíz, entiende por servicio público:

“toda aquella actividad destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuado deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen de derecho jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio discriminado de toda persona.”¹⁹

El calificativo público le es inherente a sabiendas que, como actividad estatal, se encuentra subordinado a un régimen especial y distinto del ámbito privado. Estos

¹⁸ Cfr. Calafell, Jorge Enrique, “Los servicios públicos”, Revista Jurídica-Anuario, primer semestre, p. 191, disponible en <https://revistas-colaboración.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11085/10138>, consultado el 25 de noviembre de 2017

¹⁹ Fernández Ruíz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002, p. 121



servicios por tanto se dirigen a una colectividad que se pretende beneficiar mediante dichas prestaciones.

Para Rina Aguilera Hintelholher el servicio público se describe como:

“el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno; es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es coadyuvante de la legitimidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y las formas de cooperación social.”²⁰

Para lograr sus menesteres, el servicio público requiere de cierta estructura que le permita operar y conducir las actividades que le sean consignadas. De esta manera, su forma de organización atañe a un quehacer administrativo que se inscribe como una función material del Estado, particularmente relacionada con el Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública. Aunque cabe señalar que esta función administrativa no es exclusiva de dicho Poder, ya que tanto el Legislativo como el Judicial al estar instituidos en organizaciones públicas, comprenden también el cumplimiento y resolución de ocupaciones específicas para ello es indispensable, la presencia de una estructura jerárquica administrativa. En este sentido, la organización del servicio público se orienta a partir de la interacción con diversos actores y elementos, con el objetivo de atender y solventar las demandas de la sociedad. En el camino de construir un marco conceptual que nos ayude a comprender a la selección y profesionalización del servicio profesional de carrera es indispensable aclarar el uso y significado diferente que tiene el concepto de función pública en México y España. El término función pública, en México²¹ tradicionalmente ha sido vinculado a las tareas del poder público, es decir, a las funciones del Estado: legislativa, ejecutiva o administrativa y a la función jurisdiccional, en cambio en España referirse a la función pública es tratar el ámbito que contiene a las relaciones entre los empleados públicos y el gobierno. Ha sido materia del derecho laboral y del derecho administrativo abordar

²⁰ Aguilera Hintelholher, Rina, *Reflexiones sobre la profesionalización del servicio público en el ámbito municipal*, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales, México, año VII, número 15, p. 122

²¹ El diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo de Ignacio Burgoa, refiere en el término de función pública: denota la actividad en que se manifiesta el poder público del Estado, por lo que son funciones de imperio. Se traducen, a su vez, en múltiples actos de autoridad que pueden ser leyes, actos administrativos, y actos jurisdiccionales tipos que implican la base de calificación de las referidas funciones. Conforme a ésta hay funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional, p. 176



el análisis de la relación jurídica, procedimientos y consecuencias que se generan entre las personas que laboran en las administraciones públicas; a estas personas, en México se les conocía como altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos.

El Título Cuarto, de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado, en el Artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define como servidor público:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”²².

De tal orden se comprende que, Servidor Público es aquella persona que presta alguna actividad al servicio del Estado, en los tres ámbitos de gobierno, Federal, Estatal y Municipal. Dicha cualidad, implica sujeción a las normas, derechos y obligaciones específicas de Derecho Público, las que se determinan también por un orden jerárquico, responsabilidades y encomiendas previamente establecidas. Sin embargo, no todos los trabajadores al servicio del Estado se denominan como servidores públicos, ya que estos se distinguen por particularidades propias inherentes a su cargo. De ahí que se reconozca la figura de funcionario público y de empleado público. El funcionario público es un tipo de servidor público que desempeña una actividad representativa del Estado, por ello su designación se somete a un régimen especial, derivado del sufragio ciudadano o de una autoridad competente para nombrarlo.

²² Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, D.O.F 30-07-2017



Sobre las actividades que este servidor público realiza y que a su vez lo diferencian, Omar Guerrero señala:

“Cuando sus actos tienen fuerza ejecutoria, el funcionario es de autoridad, y cuando representa al Estado en negocios jurídicos que requieren la voluntad de otro sujeto de derecho, es de gestión. También puede el funcionario ser de autoridad y de gestión a la vez”²³

La fuerza ejecutoria del funcionario público comprende la materialización imperativa de la voluntad del Estado, como la producción del cuerpo normativo en caso de los Diputados, la disposición sobre el uso de la fuerza pública y la dirección de la Administración Pública, por parte del Ejecutivo y la resolución de conflictos por parte de Jueces y Ministros. La actividad de gestión comprende la representación jurídica del Estado, cuyos intereses se realizan a través del funcionario público, como es el caso de la celebración de convenios, contratos para la adquisición de bienes o servicios y tratados internacionales. En suma, funcionario público es toda aquella persona que, por ley, está facultada para representar jurídicamente al Estado y para materializar en su ámbito de competencia las principales funciones de éste. El empleado público, en cambio, es el servidor público cuyas actividades se encuentran delimitadas por su posición jerárquica, de cuya estructura administrativa depende y se subordina. No es investido por la ley para ejercer actos de autoridad y de representación jurídica del Estado, sus atribuciones provienen del cargo que desempeña y de la autoridad del funcionario público. Asimismo, en el artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se clasifica a los servidores públicos en trabajadores de confianza y trabajadores de base²⁴.

²³ Guerrero Orozco, Omar, *Historia del servicio civil de carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios*, México, UAEM-IAPEM, Editorial Porrúa, 2011, p. 43

²⁴ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, D.O.F., 02-04-2014.



El artículo 5°, fracción III, inciso b de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla como trabajador de confianza en el Poder Legislativo, a toda aquella persona que desempeñe funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, así como, a su personal técnico.²⁵

En el artículo 6°, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, indica que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente²⁶.

1.1.2 Modelos de función pública

Cada país tiene un servicio civil propio, que es el reflejo de su historia, civilización, tradiciones, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales. Haciendo abstracción de los particularismos de tiempo y lugar para analizar lo que en esencia constituye el servicio civil, se pueden construir dos modelos extremos que no son realizables en ninguna parte. Según Gazier²⁷ existen dos concepciones opuestas: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada. Todos los servicios civiles de carrera se reconstruyen combinando los elementos de los dos modelos.

Por otra parte, una influencia poderosa para el análisis del ámbito de los recursos humanos en el gobierno, proviene de la tradición europea donde se utiliza el concepto de modelo para definir la forma de organización de los recursos humanos en las administraciones públicas, cada época o periodo, adopta, asume, mantiene, modifica o transforma las características que corresponden a un modelo determinado. En el caso de España predominan dos modelos. Se trata del abierto (o sistema de empleo) y cerrado (o sistema de carrera). Para abordar la caracterización con más

²⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, D.O.F., 02-04-2014.

²⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, D.O.F., 02-04-2014.

²⁷ Gazier, Francois, *La fonction publique dans le monde*, París, editorial Cijas, 1972, p. 50



claridad se anticipa los conceptos que expone Parada en la definición de cada uno de estos modelos²⁸.

“Un sistema abierto se funda, pues, como en las empresas privadas occidentales, en un inventario muy preciso de los puestos de trabajo. El reclutamiento del personal se hace al ritmo de las necesidades y la selección y los nombramientos se hacen para un puesto de trabajo concreto. Por el contrario, el sistema cerrado de carrera o sistema de función pública propiamente dicho, parte de la base de que el servicio a la Administración exige una formación diferenciada y más completa o diversa de la que proporciona el sistema educativo general”.

a) Modelo cerrado

El servicio civil en Europa Occidental ha tenido una evolución paralela con influencias recíprocas. Por un tiempo, el servicio prusiano fue considerado como un modelo; luego, a mitad del siglo XIX cuando se creó el “civil service”, en Inglaterra, fue el que predominó y el servicio civil francés cuando se creó, este se aproximó al inglés²⁹. Esta medida buscaba proyectar la energía humana hacia los fines del nuevo paradigma político. El ejemplo clásico del modelo cerrado lo muestra el caso de Francia que, al igual que otras instituciones que sirvieron de ejemplo para el constitucionalismo moderno, creó la Función Pública Francesa. Este proceso se dio en la etapa de Napoleón cuando él intentó utilizar las herramientas de organización de un ejército para crear un orden de ciudadanos, distinto al militar o eclesiástico, que sirviera para la consolidación de las nuevas instituciones. Para destacar la influencia de este personaje en la confección del modelo, se considera oportuna una cita que Parada ofrece, sobre las palabras de Napoleón ante el Consejo de Estado Francés:

“Yo deseo -decía- constituer en Francia el orden civil. Hasta el momento no existen en el mundo más que dos poderes: el militar y el eclesiástico. El incentivo de un gran poder y de una gran consideración eliminará esta antipatía filosófica que, en

²⁸ Parada Vázquez, José Ramón, *Derecho administrativo*, Tomo II, 5ta edición, Marcial Pons, Madrid 1991, p. 331

²⁹ Grazier, Francois, *La fonction publique dans le monde*, Op. Cit. P. 51



ciertos países, aleja a los más acomodados de los puestos públicos y entrega al Gobierno a los imbéciles y a los intrigantes...Es necesario imitar en el cuerpo de profesores la clasificación de los grados militares...Yo quiero sobre todo una Corporación porque una Corporación no muere nunca...Una Corporación que no tenga otra ambición que ser útil y otro interés que el interés público. Es necesario que este cuerpo tenga privilegios y que no sea demasiado dependiente de los Ministros ni del Emperador³⁰.

El éxito de los resultados militares motivó la intención de asimilar sus estrategias en la organización civil, por medio de un núcleo de organización por materias, con una estricta jerarquía, una ideología de unidad y objetivos comunes, en suma, una división orgánica para mayor control, a este sistema se le llamó Cuerpo o Corporación³¹. La organización política del Estado francés era fuertemente centralizada, ahora es la pista idónea para que circule por toda la organización administrativa el modelo sostenido por dos pilares:

a) El sistema de carrera representa la posibilidad de una alternativa de vida profesional al servicio del gobierno. Implica un sistema de acceso y escala a través de la jerarquía, se accede a la carrera de acuerdo a la preparación o perfil profesional que podrá desarrollarse progresivamente. Hay una vinculación entre la permanencia y la profesionalización para lograr escalar al interior de un Cuerpo.

b) La organización en cuerpos, es la forma de organización interna por medio de la cual se agrupan los funcionarios por una misma materia y un estatuto propio. Ramón Parada le ha denominado a este modelo corporativismo de servicio³² y define al cuerpo de la columna central, como:

“la idea organizativa de extraordinaria eficacia... ente no personificado intermediario entre el Estado y el funcionario se le responsabiliza de manera

³⁰ Parada Vázquez, José Ramón, *Derecho Administrativo*, Ob. Cit., p. 336

³¹ *Ibídem*, p. 421

³² *Ídem*



permanente del funcionamiento de cada servicio público. A cada servicio público se adscribe un cuerpo. Sociológicamente, el funcionario no es considerado directamente miembro, en general, del estado, sino básicamente miembro de un grupo en el que se ingresa y en el que se agrupa con otros de la misma formación”.

En este sentido el servicio civil se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado carrera administrativa. El sistema de modelo cerrado contiene dos elementos esenciales³³; a) El estatuto o ley: el cual significa que existen reglas particulares para el servicio civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de “*derecho público*”. Tienen derechos y obligaciones que no son iguales a los que tienen otros empleados. Asimismo, tienen responsabilidades particulares y garantías especiales; b) La carrera administrativa: esto significa que la entrada al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se entra al sector público de joven, entre los veinte y veinticinco años, y se permanece hasta los sesenta y sesenta y cinco años, ocupando puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

b) Modelo abierto

El modelo abierto toma como base la experiencia de la dinámica de trabajo de la empresa privada, su esencia es la individualización y desglose de las actividades, que implica que cada uno de los puestos, están directamente relacionados con objetivos de la empresa, por tanto, el empleo se cubre atendiendo a las necesidades concretas de la productividad. En consecuencia, el perfil del aspirante se define con las características que se desprenden de la definición del puesto. Se le ha denominado también sistema de empleo, que se “*orienta hacia un tipo de relación laboral y vínculo*

³³ Grazier, Francois, *La fonction publique dans le monde*, Op. Cit. 22



*jurídico del ocupante del puesto con la administración de tipo contractual,*³⁴ en el que prevalece la facultad discrecional en el nombramiento y remoción. El ejemplo clásico del modelo abierto se dio en Estados Unidos de Norteamérica. Su proceso de construcción nacional mediante la declaración de independencia, así como con la elaboración de su constitución fue acorde al condicionamiento político, así como a las ideas liberales que desdeñaron elementos como el centralismo, la monarquía o el asentamiento de poderes anti democráticos. En el modelo estadounidense prevaleció la idea de libertad del individuo y transitó de la empresa al gobierno; en él se definió un modelo que, además de la descripción puntual del puesto, implica la posibilidad de la destitución discrecional, lo que trajo consigo que el modelo abierto o de empleo en muchos casos derivara en el llamado sistema de botín. Este caso muestra que el contexto político es un factor que nos puede ayudar a entender la decisión de optar por un determinado modelo.

Para mejor comprensión, se retoma una cita de Sánchez Morón donde presenta algunos datos históricos que definen esta otra forma de acceso y presencia de los recursos humanos en la administración pública. *“...a partir de 1826, el asentamiento del bipartidismo y de la alternancia política, la aceptación mayoritaria del igualitarismo democrático presente en la obra de T. Jefferson y la exigencia de que los funcionarios respondieran periódicamente de su gestión, que impuso la Tenure of Office Act (que facilitaba su destitución) desembocaron en el más puro Spoils System. Es decir, los cargos públicos se consideraban un botín del partido vencedor en las elecciones, a repartir entre sus afines”.*³⁵ Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad y su integración en el país. Simplicidad, pues, aunque la clasificación de puestos es un trabajo laborioso, a eso se limita la gestión de personal.

³⁴ Llorente Márquez, Jesús y Polo Villar, César, *El entorno de la nueva gestión pública del personal en España en administraciones públicas españolas*, Coordinado por Crespo González, Jorge y Pastor Albaradejo, Gema, editorial Mc. Graw Hill Madrid 2002, p. 285

³⁵ Sánchez Morón, Miguel, *Derecho de la función pública*, Editorial Tecnos, Séptima edición, Madrid 2008, p. 32



1.2 Análisis comparado de la selección y profesionalización en sistemas de servicio profesional de carrera de Brasil, Chile, Costa Rica, España, Francia, Gran Bretaña y México

1.2.1 Análisis comparado del servicio profesional de carrera

En la actualidad para lograr un gobierno eficiente y de calidad es imprescindible contar con un servicio profesional de carrera, en México la historia reciente reporta experiencias limitadas a algunas dependencias y responsabilidades específicas, es hasta el año 2003 con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que surge un sistema que abarca transversalmente a toda la administración pública centralizada, integrado por un conjunto de procedimientos administrativos, el cual se considera contiene los elementos fundamentales del sistema idóneo de selección y profesionalización, sin embargo para completar su análisis, es importante confrontarlo con otras experiencias, ubicar puntos de comparación con sistemas transversales de otros países, observar los elementos de contexto nacional que incidieron para que surgiera tal sistema de selección y profesionalización, medir el ámbito y componentes que conforman el sistema, observar los procedimientos administrativos, confrontar principios, en suma, contar con más elementos para valorar a la experiencia desarrollada en México. Para lo cual se tomaron tres países latinoamericanos, uno por la antigüedad de la inserción en su administración general de un sistema de selección y profesionalización, otros porque cuentan con un ejemplo encausado a directivos, me refiero a Brasil, Costa Rica y Chile³⁶. Esta comparación quedaría incompleta sin la experiencia de los modelos de empleo público de España, Francia y Gran Bretaña, que pasaron de un modelo cerrado a mixto e incluye una vasta experiencia en la profesionalización y desarrollo de procedimientos para la selección. Para realizar un estudio comparado es necesario cierto grado de abstracción y síntesis a fin de identificar los elementos que son similares y los divergentes. Con este trabajo se desea realizar un análisis comparado, se parte de un modelo de análisis que contiene un

³⁶ Villoria Mendieta, Manuel, *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y respuestas*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2007, p. 29



conjunto de temas que serán objeto de estudio en cada una de las experiencias de los países que forman parte de esta investigación.

1.2.2 Modelo de análisis

Existen tres tipos de paradigmas o modelos con los cuales, las administraciones en América Latina pueden ser observadas y comprendidas: Preburocrático, Burocrático y Postburocrático. En el modelo Preburocrático, se nombra a personas afines con la ideología, que tenga una lealtad firme, conectados al partido. El prebendalismo es un rasgo común de los partidos, Estado de Derecho débil. Enfrenta grandes problemas de corrupción y la economía sufre problemas con la competitividad, transparencia, información e igualdad. El modelo Burocrático, ha sido fundamental para la modernización, en este se puede observar mayor organización y estructura con procedimientos regularizados y demás principios³⁷. Este modelo es fundamental para luchar contra la corrupción y la desprofesionalización propios del “*tráfico de influencias*”³⁸. Asimismo, en el modelo Postburocrático, podemos encontrar términos que lo describen a la perfección: cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento y flexibilidad. Esto, más que un modelo es una nueva etapa, progresiva y superior a los anteriores, con notable éxito, pero siempre con críticas diversas.

El modelo de análisis, que se utilizará en este trabajo, se forma con tres postulados. El primero es el contexto jurídico político, del que se destaca el marco jurídico con la ubicación de los principios constitucionales para la administración pública y en especial si contiene lo relativo para el servicio profesional de carrera. El segundo es la estructura de organización de la administración general o federal y la ubicación del sistema de profesionalización que es de interés comparar, además de resaltar la institución o instituciones responsables de operar el sistema. El tercero,

³⁷ Cfr. Guerrero Orozco, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública”, *Revista digital Universitaria*, volumen 2, número 3, 2001, disponible en <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>, consultado el 12 de agosto de 2011.

³⁸ El *Tráfico de Influencias* es también conocido como “*spoils system*”



aborda dos aspectos sustantivos del sistema: las partes o componentes y la especificación de los procedimientos para la selección y profesionalización. Con base en estos tres ejes temáticos se analizarán los casos de Brasil, Chile, Costa Rica, España, Francia y Gran Bretaña, se hace el comparativo con el caso de México expuesto a detalle en los temas anteriores de la investigación.

1.2.3 Marco jurídico-administrativo

A pesar de los grandes esfuerzos por separar el aspecto jurídico de la administración, el predominio del poder político sigue presente en el escenario de México. Esta dicotomía,³⁹ en el estudio de la administración pública, sigue siendo válida para comprender la realidad de aquellos procesos, como el servicio profesional que se desarrolla con el objeto de generar un equilibrio, primero entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y segundo, por ello no menos importante, un equilibrio entre la práctica diaria del gobierno y el cumplimiento de la ley. En México, todavía, los políticos en el poder determinan el énfasis de las políticas internacionales al interior del país y por supuesto deciden a las personas que integran la estructura orgánica de la administración, por ello parece fundamental incluir un rubro que explique, jurídicamente, la forma que adquiere el régimen político, como es organización del poder público, para tener un indicador respecto que nos permita comparar la situación de cada país con la de México, donde como se ha dicho, predomina el poder ejecutivo respecto del legislativo y judicial, así como la forma de gobierno y la propia administración pública, escenario obligado para observar el probable sistema de profesionalización. Esta información permitirá comparar la experiencia del servicio profesional de carrera, de los países que se estudian, con el caso de México. Se eligieron dos subtemas para perfilar el marco jurídico político: el régimen político y la determinación legal de la administración pública. Se recurrirá al estudio de la organización y funcionamiento del Estado ya que permite observar la división de

³⁹ En el ámbito de la investigación, una dicotomía puede considerarse un reto de confrontación, dividir un objeto de estudio en dos esferas de lo que es un todo. La división tajante de una política y la administración en la práctica no es posible, ya que el poder surge de la política y la administración, es el área operativa del poder, están indisolublemente vinculados, la identificación de la naturaleza de las funciones y sus alcances son parámetros que pueden conducirnos a un equilibrio y resultados más eficientes, para la sociedad en consecuencia un ejercicio congruente de la política. Etimológicamente el concepto proviene de la raíz griega "dich", que significa en dos y "tome" dividir. Método de clasificación en que las divisiones y subdivisiones sólo tienen dos partes. Diccionario de la Real Academia Española, vigésima edición, Espasa-Calpe, Madrid 1984, p. 495



poderes, así como su conformación. Se contempla, también, examinar las disposiciones legales de la administración pública que determinan la forma de organización administrativa del gobierno, la estructura orgánica interna y la forma de acceder a los puestos dentro de la administración pública.

1.2.4 Ámbito del sistema en la administración pública

El tema de la profesionalización vía servicio civil o profesional de carrera se ha convertido en años recientes en uno de los asuntos más importantes de la agenda político-administrativa mexicana. Si bien es cierto que en años anteriores se habían dado algunos esfuerzos de profesionalización en algunos órganos especializados de la administración, no fue sino apenas en años recientes cuando se dio un paso importante sobre el ámbito de la administración pública federal, por tratarse del aparato que concentra al mayor número de servidores públicos del país. Existen diversas razones para avanzar en la idea de establecer un servicio profesional de carrera. Sin duda, la más importante es, ante la institucionalización del fenómeno de la alternancia partidista, la de poder contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas a través de una burocracia estable frente a los cambios de gobierno. Lo que más ha llamado la atención de este proceso de profesionalización o establecimiento de un servicio profesional de carrera es que se trata de una experiencia inédita. Es decir, a diferencia de muchos países, concretamente de América Latina, que se encuentran en procesos similares a partir de la expedición de nuevas leyes o la implantación de sistemas que tratan de corregir los sistemas anteriores (lo cual denominamos procesos de reprofesionalización), en México por primera vez se establece un sistema de esta naturaleza a través de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, así como de su Reglamento, en abril de 2004⁴⁰.

⁴⁰ Martínez Puón, Rafael, *Gestión y política pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, p. 457



Cabe agregar que este esfuerzo de profesionalización ha cobrado igual fuerza en algunos estados de la república a través de la expedición de las leyes respectivas. Durante los últimos años, esto ha significado el diseño y la implantación de un plan que ha apuntado a la completa transformación tanto de la propia administración pública como de la gestión de su personal. Lo cual ha incluido profundos cambios en los aspectos estructurales-organizacionales, presupuestales, tecnológicos y, sobre todo, culturales. La tarea, que por supuesto no ha sido sencilla, ha estado llena de rezagos, por la manera como estaba organizada y venía operando la administración pública, y de resistencias, tanto de los propios servidores públicos como de los aspirantes que desean pertenecer al servicio público vía el nuevo sistema⁴¹. Además, no han faltado las críticas provenientes tanto de círculos periodísticos y partidistas como académicos. Así que, en el fondo, el gran reto sigue siendo cómo se consolida un sistema de profesionalización que goce de gran legitimidad y eficacia y quede fuera de toda sospecha en cuanto al mal manejo de sus concursos, procedimientos y resultados, donde el ingreso de las personas se base en el mérito y la igualdad de oportunidades, y el cual, por supuesto, sea contrario a todo el sistema prevaleciente de botín y se oponga a cualquier ingreso de una persona por sus relaciones personales y políticas en lugar de que sea por sus propios méritos.

1.2.5 Régimen jurídico en Brasil

Brasil es el mejor ejemplo de una administración burocrática consolidada, con rasgos muy avanzados del modelo ideal de servicio civil profesional, que desde ese trampolín se lanza a la implementación de rasgos postburocráticos en su gestión de recursos humanos. Por lo analizado, el modelo brasileño tiene, además, una alta capacidad de automejora. También destaca por la continuidad normativa, continuidad que no impide el nacimiento de nuevas normas, como todo el paquete de reformas del año 1955, pero que surgen en un contexto coherente y de perfeccionamiento y adaptación constantes. Es importante destacar que en Brasil la formulación e implementación de políticas públicas están constitucionalizadas, y se requiere de enmiendas constitucionales para

⁴¹ Ibidem, p. 459



promover cambios concernientes al servicio civil. En este país, de acuerdo con Longo, el servicio público federal recluta personal mediante concurso político, incluso para cargos temporales, garantizando la selección por mérito y cualificación⁴². No existe evidencia significativa, en términos generales, de manipulación o clientelismo sobre los concursos federales, además, mecanismos de discriminación positiva para incorporar a mujeres y personas de color, aunque el número de mujeres en los cargos de Dirección y Asesoría superior se mantiene bajo. No obstante, según Bresser Pereira, esta administración debería abandonar la autocomplacencia y dar el salto a una administración eficiente, controlada por resultados, y volcada al servicio del ciudadano-cliente.

Varios países latinoamericanos que mantienen el servicio militar obligatorio también reconocen el derecho a la objeción de conciencia. Brasil protege el derecho para los soldados profesionales a través de su Decreto del servicio militar y su Constitución, si el comandante regional de servicio militar afirma que existe una objeción basada en razones religiosas o no religiosas. El derecho a objetar conciencia es reconocido en Brasil únicamente para los que ya hayan entrado al servicio militar⁴³.

La ausencia de plazas de carrera, va de la mano con el problema generalizado de los bajos salarios gubernamentales en Brasil, enfrenta al consejo administrativo de defensa económica con una escasez crónica de personal con la preparación adecuada. Los candidatos interesados en obtener un empleo relacionado con la ley de competencia, tienden a preferir trabajar en los ministerios, mejor establecidos y más prestigiosos. En el caso de los empleados por contrato, que el consejo administrativo de defensa económica puede tener en su lista, la rotación es de cerca de cuarenta por ciento al año. Los empleados en los niveles bajos de las plazas, ganan alrededor de 400 dólares al mes, e incluso los ubicados en el nivel 4 (más alto), sólo ganan 1,600 dólares al mes. Estos salarios son insuficientes para retener personas con preparación universitaria. No obstante, el ritmo de rotación es más bajo (de cerca de veinticinco por

⁴² Villoria Mendieta, Manuel, *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*, Op. Cit. p. 85

⁴³ El servicio militar es obligatorio, en los términos de la ley, noviembre de 2008, *Constitución Política de Brasil de 1988*, artículo 143



ciento al año) entre los servidores civiles permanentes, cuyos salarios incluyen un suplemento, aunque incluso estos empleados pueden dejar fácilmente su plaza al ser reclutados por otros organismos que ofrecen niveles más altos⁴⁴. La falta de un personal permanente y adecuado, genera problemas además de los asociados con las deficiencias de la memoria institucional, entre los que se incluye buena parte de los retrasos en los trámites del consejo administrativo de defensa económica. La legislación propuesta para reestructurar la ley de competencia contempla, al igual que la Ley 8884⁴⁵, que se promulgue una “*ley específica*” para crear una plantilla de personal permanente de carrera para el centro de desarrollo de pequeños negocios. No obstante, el gobierno no ha emitido proyectos de ley en este sentido.

Brasil es el país más poblado de la región, con más de 190 millones de habitantes, y se posiciona como la séptima economía del mundo, con un producto interno bruto que en 2012 ascendía a US\$2.223 billones (Banco Mundial, 2013). Se organiza políticamente bajo un sistema presidencialista, republicano y federal, que comprende tres esferas autónomas de gobierno: unión, provincias y municipios. Desde 2003 el Partido de los Trabajadores ha conducido el gobierno nacional, a través de los dos mandatos consecutivos del Presidente Lula Da Silva (2003-06 y 2007-10) y de la gestión de la Presidente Dilma Rousseff (2011-14). La inclusión social, la lucha contra la corrupción y el estímulo a la inversión en infraestructura han ocupado un lugar prioritario en la agenda de ambos mandatarios. En los últimos 20 años, Brasil logró superar un proceso inflacionario y establecer un marco de gestión macroeconómica eficaz, sustentado en la responsabilidad fiscal, en un régimen de metas de inflación y en claras reglas que rigen las relaciones de los tres niveles de gobierno. El crecimiento del producto interno bruto bajó de los siete puntos cinco por ciento a los dos puntos siete por ciento en 2011 y llegó al cero punto nueve por ciento en 2012, después de transitar una etapa de sostenido crecimiento económico a un nivel de los cuatro puntos cuatro por ciento anual de 2004 a 2010⁴⁶. Algunos signos permiten inferir el inicio de

⁴⁴ OCDE, *Derecho y política de la competencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, p. 157

⁴⁵ Estando vacantes los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará la elección noventa días después de haber quedado vacante el último cargo, noviembre de 2008, *Constitución Política de Brasil de 1988*, artículo 81

⁴⁶ Cfr. Llano, Mercedes, “Diagnostico institucional del servicio civil en América Latina”, *Revista del Banco Interamericano de Desarrollo*, septiembre de 2014, p. 5



un ciclo de recuperación económica, entre ellos: la adecuada administración de la desaceleración del sector financiero, el nivel de inversión extranjera y la solidez del mercado local, entre otros aspectos. Más allá de este buen desempeño, el país enfrenta todavía grandes desafíos. En el plano económico, el gobierno ha identificado la necesidad de aumentar la inversión en infraestructura (transporte, logística, energía y saneamiento), ampliar el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas, obtener financiamiento de largo plazo para las inversiones públicas y privadas, y promover el desarrollo productivo e industrial, así como también la ciencia, la tecnología y la innovación.

En la esfera social, el gobierno considera necesario seguir avanzando en la lucha contra la pobreza extrema, en la disminución de las desigualdades distributivas y regionales, en la optimización de los resultados educativos y en la mejora de la calificación laboral. Estos desafíos se abordan en el Plan Plurianual 2012-15, denominado Plan Más Brasil, en el que se plantean 11 retos prioritarios. Entre los principales ejes se destacan: la eliminación de la pobreza extrema, el estímulo a las inversiones en infraestructura y la reducción de las desigualdades sociales y regionales. En materia de reforma administrativa, el objetivo del plan plurianual 2012-2015 es incrementar la capacidad del gobierno en la implementación de políticas públicas a través de la democratización de las relaciones de trabajo y del perfeccionamiento de la gestión de personas en la esfera federal. Se prevé alcanzar tales objetivos mediante iniciativas orientadas a mejorar la planificación, gestión y dimensión de la fuerza de trabajo, la implantación de una política de desarrollo de las personas, la mejora de mecanismos para la gestión por desempeño, y la creación y el fortalecimiento de instrumentos para la democratización de las relaciones laborales⁴⁷. Como complemento, en el año 2013 se aprobó la Agenda Común de Gestión Pública, en la que se establece una serie de lineamientos generales orientados a privilegiar el control de los gastos en personal y la gestión del desempeño, como la estructuración de sistemas de pensión complementaria y el diseño de sistemas de gestión por competencias.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 6



1.2.6 Régimen jurídico en Chile

La Constitución Política de Chile emitida por el Decreto Supremo No. 1.150 publicado en el Diario Oficial del 24 de octubre de 1980, en su artículo 3ro,⁴⁸ aborda la forma de gobierno y decreta que el Estado de Chile es unitario, en el caso de México sería lo equivalente a un Estado central o no federal. Este modelo plantea la división de poderes, que podemos calificar de clásica, el poder público organizado en legislativo, ejecutivo y judicial. En Chile poder público se conforma con el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El Congreso Nacional se integra con la Cámara de Diputados y la de Senadores. El Poder Judicial tiene una estructura relativamente simple. En la cúspide se encuentra la Corte Suprema, le siguen las Cortes de Apelaciones, que tienen una circunscripción territorial determinada, y en tercer término los Juzgados de Letras, organizados por división territorial competencia común, civil, penal, laboral y de familia.

El artículo 24 de la Constitución Chilena establece que el gobierno y la administración del Estado corresponden al presidente de la República quien es el Jefe de Estado. La conformación del poder ejecutivo en México derivada del régimen presidencial, denota una conformación dual, contiene a la jefatura de estado y la jefatura de gobierno; por tanto, resulta extraña la redacción de este precepto que decreta el otorgamiento del gobierno y la administración como parte de la definición de jefe de estado. En cualquier caso, nuestro interés se centra en la atribución del cargo de titular de la administración pública, organización en la que se ubica el análisis para identificar el modelo de servicio profesional de carrera.

En Chile se denomina gobiernos de concertación a los gobiernos posteriores a la dictadura de Pinochet, los gobiernos sucesivos de Patricio Alwyn, Eduardo Firey y Ricardo Lagos, han impulsado la modernización de la administración pública en la que se incluye el desarrollo, la selección y profesionalización de los funcionarios públicos,

⁴⁸ Para este análisis, se utilizó el texto actualizado al 07 de mayo de 2003 de la *Constitución Chilena*, que incluye las reformas introducidas por las leyes 18.825, 19.055, 19.097, 19.295, 19.448, 19.519, 19.526, 19.541, 19.597, 19.611, 19.634, 19.643, 19.671, 19.672, 19.742 y 19.786.



basadas en la capacidad y el mérito. El marco jurídico que define al modelo de selección y profesionalización en la administración pública que de acuerdo al marco jurídico que regula la administración del Estado de Chile, corresponde al Estatuto Administrativo o Ley 18.834, pormenorizar el cómo de la operación diaria de la administración, en estas normas se encuentran las disposiciones que actualizan jurídicamente a la carrera funcionaria y norman el nuevo sistema de alta dirección⁴⁹.

La presión de las normas institucionales del Senado (tales como lealtad a la corporación, cortesía, reciprocidad), sumada a largas carreras parlamentarias, parece terminar por asimilar a los miembros más separatistas, haciéndolos identificarse con el grupo. Después de algunos años de experiencia parlamentaria, senadores de todos los partidos políticos llegan a enorgullecerse de que el Congreso sea una de las legislaturas más antiguas e influyentes del mundo y de que el Senado mejore a menudo los proyectos enviados por el Ejecutivo. En ellos también, el Senado es con frecuencia el único lugar donde se obliga a un Presidente a considerar los puntos de vista de partidos políticos opositores y de grupos interesados, y que este proceso es importante para el desarrollo y la estabilidad política de Chile⁵⁰. Como consecuencia, la mayoría de los senadores (quienes a menudo son también dirigentes nacionales de partidos) tratan de proceder a través del sistema político, aun cuando no siempre se satisfacen las exigencias. El senador socialista Carlos Altamirano escribió lo siguiente:

*“Por desgracia, dado el tipo de tareas que debe realizar el parlamentario y la forma de vida que impone la conveniencia en el Congreso, se forma una suerte de “parlamentario profesional” verdadera antítesis y negación de lo que debiera ser un auténtico agitador revolucionario. Este tipo de político o parlamentario profesional gradual y sutilmente se asimila al medio dominante e inconscientemente se transforma en un elemento al servicio del estatus y no contra el estatus”.*⁵¹

⁴⁹ Decreto Supremo No. 1,150, 24 de octubre de 1980, *Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Diario Oficial.

⁵⁰ Harris Agor, Weston, “El Senado Chileno”: *Distribución interna de la influencia*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1973, p. 171

⁵¹ Idem.



En el diagnóstico realizado hacia fines de 2004, el servicio civil chileno se encontraba en un punto de inflexión entre una carrera funcionaria estancada donde los altos cargos eran provistos según confianza y la instauración de un nuevo sistema, mediante la aprobación de la Ley de Nuevo Trato Laboral⁵². Esta ley, dictada en 2003, dio origen a una nueva institucionalidad del servicio civil, creó un novedoso sistema de alta gerencia pública que introducía el principio meritocrático para el acceso a cargos de confianza y extendió la concursabilidad en los segmentos administrativos de primer y segundo nivel jerárquico. De ese modo, las innovaciones recién comenzaban a implementarse y, si bien los resultados eran aún muy incipientes, empezaban a sentarse las bases para el desarrollo de un sistema integrado de gestión de los recursos humanos. Estas medidas contribuyeron a que en 2004 Chile alcanzara un Índice de Desarrollo del Servicio Civil de cincuenta y nueve puntos (en una escala de cero a cien), superando ampliamente la media de los dieciséis países de América Latina cubiertos en 2004 (treinta puntos) y posicionándose en segundo lugar, después de Brasil (sesenta y cuatro puntos). El desafío en ese entonces consistía en dar continuidad al proceso de reforma.

En los casi diez años que han transcurrido desde el primer informe, a mediados de 2013 se habían logrado importantes avances en los tres planos abordados por la reforma. La Dirección Nacional del Servicio Civil se ha afianzado en sus funciones y progresivamente va instalando capacidades de gestión de los distintos actores involucrados en las políticas de recursos humanos. El Sistema de Alta Dirección Pública manifiesta un nivel de cobertura y una legitimidad cada vez mayores. El potencial profesionalizador de una estrategia centrada en el segmento gerencial comienza a dar sus frutos en los estamentos no directivos. Existe un significativo número de agencias públicas que aplican procesos de selección competitivos para el acceso a cargos de “*contrata*”, y gran parte de las políticas de gestión de las personas comienza a transitar desde una fase de formalización hacia una etapa dirigida a garantizar su calidad y efectivo alineamiento estratégico. Este progreso se tradujo en una mejora del índice de calidad del servicio civil (de cincuenta y nueve a sesenta y

⁵² Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=211480&idParte=0&r=1,ley 19.882>, consultada el 12 de mayo de 2014



siete puntos) que en su conjunto refleja el avance de algunos subsistemas y de la totalidad de los índices de calidad del servicio civil. Los subsistemas cuyas valoraciones mejoraron fueron: Planificación (de setenta y tres a ochenta puntos), Organización del Trabajo (de cuarenta y siete a sesenta)⁵³, Gestión del Empleo (de cincuenta y tres a sesenta y tres), la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (de cuarenta y cinco a cincuenta), la Gestión del Desarrollo (de sesenta a sesenta y cuatro) y la Organización de la Función de Recursos Humanos (de cincuenta a sesenta). Los valores de la Gestión del Rendimiento y la Gestión de la compensación no han variado desde 2004. Las valoraciones de todos los índices han evolucionado positivamente, pero los que registran un avance más significativo son los de Eficiencia (de sesenta y cinco a ochenta y cinco) y Mérito (de sesenta a sesenta y siete). Los restantes muestran un crecimiento menor: Capacidad Integradora (de cuarenta y cinco a cincuenta), Consistencia Estructural (de sesenta y tres a sesenta y ocho) y Capacidad Funcional (de sesenta y uno a sesenta y cuatro).

1.2.7 Régimen jurídico en Costa Rica

La forma de Estado, se decreta en el artículo 1 de la Constitución Política de la República de Costa Rica,⁵⁴ corresponde a una República Democrática y libre. El artículo 9 de la propia constitución, aborda la conformación del gobierno de la república que califica como, popular, representativo, alternativo y responsable; respecto de la integración del gobierno se establece que *“lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo Ejecutivo y Judicial”*. Lo anterior indica el principio de la división de poderes. Está definido que la potestad de legislar reside en el pueblo, quien la delega en una Asamblea Legislativa,⁵⁵ que se conforma con cincuenta y siete diputados. Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones asignar a las provincias las diputaciones en proporción al número de población de cada una de ellas. La duración del cargo de los legisladores es de 4 años, sin reelección inmediata.

⁵³ Se toma a los dieciséis países que luego repetirían el diagnóstico en el periodo 2011/2013.

⁵⁴ Documento extraído de la página electrónica www.asamblea.gob.cr, en el artículo 197 dispone que la *Constitución política de la República de Costa Rica*, entrara en plena vigencia el 8 de noviembre de 1949 y deroga a las anteriores.

⁵⁵ Organización de la Asamblea Legislativa, 07 de noviembre de 1949, *Constitución Política de la República de Costa Rica* de 1949, artículo 105, disponible en la página electrónica <https://www.constitution.org/cons/costric.htm>



Para este estudio es importante acercarnos a la integración del poder ejecutivo, que en este caso es compartida, dicho poder está conformado tanto por el presidente de la República como por los Ministros, la constitución señala esta participación “*en calidad de obligados colaboradores*”. La redacción del artículo 130⁵⁶ de la Constitución de Costa Rica, relativo al poder ejecutivo, plantea una figura dual del poder ejecutivo, ello implica una integración compartida que trae consecuencias en la percepción de la administración pública. Las competencias del poder ejecutivo varían, de acuerdo al tipo de atribución, se asignan unas al presidente y otras son compartidas con los ministros, la constitución las asigna de acuerdo a la naturaleza y materia de las mismas, por lo que se refiere al presidente de la República, este cuenta con facultades exclusivas, por ejemplo, solo a él compete.⁵⁷

- Nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno.
- Representar a la Nación en los actos de carácter oficial.
- Ejercer el mando supremo de la fuerza pública.
- Presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer periodo anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la administración y al estado político de la República.
- Comunicar de previo a la Asamblea Legislativa, cuando se proponga salir del país, los motivos de su viaje.

En otro conjunto de atribuciones que son previstas por el artículo 140 constitucional, sí son compartidas entre el presidente y, específicamente, el Ministro de Gobierno. Debemos mencionar que de las funciones que a este ministerio corresponden algunas se vinculan directamente con el quehacer de la administración pública, como lo relativo al nombramiento de empleados y funcionarios tanto de confianza, como los sujetos a la Ley del Servicio Civil.

⁵⁶ “El Poder Ejecutivo” lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los ministros de gobierno en calidad de obligados colaboradores, 07 de noviembre de 1949, *Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949*, artículo 130, disponible en la página electrónica <https://www.constitution.org/cons/costric.htm>

⁵⁷ Deberes y Atribuciones de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, 07 de noviembre de 1949, *Constitución Política de la República de Costa Rica 1949*, artículo 139, disponible en la página electrónica <https://www.constitution.org/cons/costric.htm>



Otras facultades del Ministro de Gobierno son:

- La iniciativa y derecho de veto.
- El orden y la tranquilidad de la nación.
- La recaudación e inversión.
- El buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas.
- La ejecución de las disposiciones jurisdiccionales y electorales.
- La celebración de convenios aprobados por la asamblea legislativa.
- Dirigir las relaciones internacionales.
- Recibir a jefes de estado.
- Expedir patentes.
- Suscribir contratos, entre otras que contiene este precepto.⁵⁸

Del análisis de las funciones exclusivas del presidente y las que comparte con el ministerio de Gobierno, en el primer listado encontramos atribuciones que por su naturaleza y en comparación con el análisis que integra el programa de Derecho Administrativo en México que las divide en jefatura de estado y de gobierno podemos afirmar, que las exclusivas del presidente de Costa Rica son las propias de un jefe de Estado, es decir la representación del estado-nación, pero en el segundo, se observan las relativas a la jefatura de gobierno, al gobierno interior, a la administración pública, que es el centro de nuestro interés. Para el caso mexicano o estadounidense la naturaleza del poder ejecutivo recae, al mismo tiempo, en la jefatura de estado y la jefatura de gobierno en una sola persona: el presidente, es unipersonal. La Constitución Costarricense involucra a los Ministros, como parte del poder, al observar este modelo, se toma conciencia de la concentración del poder que implica la dualidad de jefaturas, como el caso de México.

En el modelo de Costa Rica se asume la responsabilidad republicana del ejercicio real de funciones de los Ministros que es definitivo en la marcha del país y en

⁵⁸ Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno, 07 de noviembre de 1949, *Constitución Política de la República de Costa Rica 1949*, artículo 140, disponible en la página electrónica <https://www.constitution.org/cons/costric.htm>



concreto del funcionamiento de la administración pública. A diferencia del caso de México los Secretarios de Estado realizan funciones políticas y administrativas de gran calado y sin embargo son “*solo empleados*”, aunque asuman la responsabilidad constitucional finalmente en la práctica son poder ejecutivo y gobiernan, pero siguen aparentemente como simples empleados del ejecutivo.

La Presidencia de la República de Costa Rica, cuenta con dos vicepresidentes, quienes reemplazan la ausencia absoluta del presidente por orden de nominación, las ausencias temporales se cubren con el vicepresidente que el propio presidente señale; ambos vicepresidentes serán elegidos simultáneamente en la elección del presidente, el periodo presidencial es de 4 años. La constitución señala que la presidencia surge por elección popular y los titulares de los ministerios por nombramiento. Ello indica que esta figura, mancomunada de ejercicio del poder ejecutivo, es un tanto relativa, ya que la decisión para determinar a la persona con quien se compartirán las decisiones del ejercicio del poder, depende de la facultad de nombramiento del presidente, con lo cual se diluye el fundamento político del compartimiento del poder. Recordemos que el nombramiento establece una relación de superior subordinado, por tanto, es un ejercicio no colegiado, sino jerárquico del poder ejecutivo. La organización político administrativa territorial de Costa Rica, según el artículo 168 constitucional, “*para los efectos de la administración pública*” se divide en provincias, cantones y distritos. El Estado cuenta también con instituciones autónomas, dotadas de independencia administrativa, su naturaleza jurídica es la de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Una hipótesis de esta investigación sostiene que los modelos o sistemas de servicio profesional adoptados desde los años 80 en Latinoamérica obedecen a la implementación de las reformas de segunda generación, dicho de otra forma, los sistemas de servicio profesional son parte de la nueva gestión pública, en Costa Rica, entre 1990 y 1994 se inician los programas de ajuste estructural y se “*intensifican las*



medidas para reducir el déficit fiscal reduciendo el gasto y el empleo público”,⁵⁹ y paulatinamente se aplican reformas para introducir los esquemas de la gestión pública en la administración lo que trae por consecuencia innovaciones en el modelo de servicio civil costarricense.

1.2.8 Régimen jurídico en España

La Administración Pública española ha experimentado una lógica evolución que ha sido presa del momento histórico vivido en periodos determinados. Desde sus primeros empleados hasta la aprobación del nuevo Estatuto Básico de la Función Pública, el papel que los miembros de la administración han desempeñado ha variado de forma significativa, consolidando no solo su papel, sino la fortaleza de la propia institución como prestadora de servicios y garante del cumplimiento de la ley. Si nos detenemos en la etapa protagonizada por la dictadura franquista, se podrá observar la existencia de, al menos, dos modelos de administración. Del mismo modo en que el Estado autárquico inició su transformación en un nuevo modelo económico, que lo llevó a un rápido y fuerte crecimiento, la administración pública del franquismo, fruto de este, experimentó un aumento y consolidación en la prestación de servicios. Este aumento de la presencia de la administración, especialmente a finales de la década de 1950 y a lo largo de toda la década de 1960, vino acompañada, como no podía ser de otra manera, de la entrada de nuevos empleados públicos. Un crecimiento del personal al servicio de la administración que exigió cierta racionalidad. Heredada de los gobiernos tecnocráticos que fijaron las normas de la Función Pública, dotando de un sentido a la propia institución, a través de la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, de 1964: el primer intento serio en el siglo XX de ordenar a los empleados de la administración, y que perdura en sus formas esenciales y principios hasta la actualidad. Conceptos como el derecho al cargo o un tratamiento social adecuado no han desaparecido.⁶⁰ Se puede afirmar que la mencionada Ley, pese a

⁵⁹ Lacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura, las autoras agregan que en este periodo se intentó el consenso con los sectores políticos, técnicos y empresariales de la sociedad civil para un proyecto de ley del empleo público que no fructificó al interior de la Asamblea Legislativa, síntesis del diagnóstico de Costa Rica, resumen ejecutivo en informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, coordinado por Francisco Longo, BID

⁶⁰ Sánchez Medero, Gema y Sánchez Medero, Rubén, *El sistema civil de carrera en España; Desde el franquismo hasta la democracia*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, p. 178



estar derogada en gran parte en la actualidad, continúa siendo el molde y el esquema básico que configura la relación funcional, el cuadro de derechos y deberes individuales y la estructura profesional; por tanto, es el esqueleto y el modelo de función pública española. Una función pública que contribuyó de manera positiva a la construcción del modelo de administración pública de la etapa democrática.

Es de reflexionar, que el papel que la administración desempeñó en la transición ha sido desdeñado y olvidado con frecuencia. Sin embargo, la existencia de un aparato administrativo civil más o menos profesionalizado y con carácter permanente contribuyó de manera decisiva al fomento de la estabilidad del sistema, evitando así, en gran medida, una transición entre un modelo burocrático militarizado, como podía ser el caso de otras dictaduras como la argentina o la chilena, y la entrada de nuevos servidores públicos que partiesen de cero, con las consecuencias que para la estabilidad del sistema podían haber tenido.⁶¹ No obstante, no cabe pensar que el modelo administrativo heredado del franquismo permaneció sin alterar, pues, el propio desarrollo del nuevo Estado, derivado de la aprobación de la Constitución que trajo consigo un modelo más evolucionado en el que había que encajar nuevas piezas, tales como las comunidades autónomas, la prestación de nuevos servicios o la creación de un nivel mejor de gobierno. Y eso que en la mayoría de los países que lo instauraron ha sido cuestionado.

La actual Constitución Española tiene como antecedente inmediato el proceso electoral democrático para la conformación de las nuevas Cortes de 15 de julio de 1977. Electos los diputados, definieron una comisión integrada por siete personas para elaborar el proyecto de una nueva Constitución. Este proyecto, en su momento, fue analizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del propio Congreso de los Diputados. La Comisión Constitucional, en el Senado, presentó al pleno el proyecto que posteriormente fue redactado por una Comisión Mixta y sometido a votación, pasó a referéndum el 6 de diciembre de 1978 y fue sancionado el día 27, finalmente publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 29 del mismo mes

⁶¹ *Ibidem*, p. 179



y año. Corresponde al artículo primero definir a España como un Estado social y democrático de derecho, la forma política es la monarquía parlamentaria. La potestad legislativa del Estado se ejerce por las Cortes Generales, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso se conforma con un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, electos cada cuatro años, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. El senado es la Cámara de representación territorial, electos cada cuatro años, cada provincia elegirá cuatro senadores, las Comunidades Autónomas, designaran un senador y otro más por cada millón de habitantes. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.⁶² De las facultades que corresponden al Rey, previstas en la Constitución Española, las que impactan con la organización de la administración pública y por ende en el modelo de función pública, en síntesis son:⁶³

- Sancionar y promulgar las leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
- Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.
- El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

⁶² El Rey es el Jefe de Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, ...31 de octubre de 1978, *Constitución Española de 1978*, artículo 56, numeral 1.

⁶³ Atribuciones del Rey, 31 de octubre de 1978, *Constitución Española de 1978*, artículo 62.



- Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- El Alto Patronazgo de las Reales Academias

El artículo 117 de la Constitución Española contempla la figura del Poder Judicial, señala que la justicia emana del pueblo y se administra, a nombre del Rey, por Jueces y Magistrados; el órgano jurisdiccional superior es el Tribunal Supremo. La organización territorial o división política, como se entiende en México, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, está organizada como una República representativa, democrática y federal. Está dividido políticamente en 32 entidades federativas, de las cuales 31 son estados libres y soberanos en su régimen interior y un Distrito Federal donde residen los Poderes Federales.

Los testimonios cuantitativos de la actividad del sector público en España son abundantes y, desde 1850, exhaustivos en lo que se refiere al agente Estado, y tras 1958 para todas las administraciones públicas. Eso se refiere únicamente al nivel agregado para toda España, ya que individualmente los datos de la actividad económica de ayuntamientos y diputaciones provinciales están disponibles en los archivos municipales y provinciales desde distintas fechas del siglo XIX. Las fuentes para el estudio cuantitativo del Estado son los documentos o registros oficiales que distintas unidades públicas han generado para dar cuenta de su gestión de los fondos públicos. Esa contabilidad pública se nutre de magnitudes cuya fidelidad es casi completa. La fiabilidad de las series públicas es otro atributo que hay que añadir a la longevidad y a la exhaustividad⁶⁴.

Durante el primer tercio del siglo XX, de 1900 a 1939, se produjo un importante punto de inflexión en la organización ministerial y se fueron estableciendo, de forma creciente, nuevas carteras ministeriales: Instrucción Pública y Bellas Artes, y Agricultura, Comercio y Obras Públicas, en 1900; Trabajo y Economía, en 1928. Así, en los inicios del franquismo encontramos ya la presencia estable y por separado de

⁶⁴ Carreras, Albert y Tafunell, Xavier, *Estadísticas históricas de España; Siglos XIX-XX*, Segunda Edición, Bilbao, España, 2005, p. 895



13 ministros (incluyendo los siete tradicionales, salvo Fomento que supone el precedente de la mayor parte de los nuevos ministros): Asuntos Exteriores, Justicia, Ejército, Marina, Aire (que en 1977 se incorpora a Defensa), Hacienda, Gobernación, Industria, Comercio, Agricultura, Educación, Obras Públicas, Trabajo, Turismo (junto con información). Por otra parte, cabe destacar que durante el período de 1900 a 1930 aparecieron y desaparecieron algunos ministerios: Sanidad y Asistencia Social, Abastecimientos, Comunicaciones y Propaganda. De 1939 a 1977 habría que añadir los ministerios vinculados a las bases ideológicas y al control social ejercido por el franquismo: Secretaría General del Movimiento, Organización Sindical, Información (junto con Turismo), Secretaría de Planificación y Desarrollo. La figura del vicepresidente o de los vicepresidentes aparece de forma constante en distintos Gobiernos desde 1962 hasta 2000. Antes de este período sólo hay dos antecedentes: en los Gobiernos de Primo de Rivera (1925 a 1930) y en el primer Gobierno franquista (1939), que sólo duró unos meses después de la Guerra Civil⁶⁵. En 1962, el franquismo institucionalizó la figura de un vicepresidente del Gobierno. A partir de 1975 aparecen varias vicepresidencias con cartera y sin cartera, que oscilan entre dos o tres, aunque en el período de 1982 hasta 1996, con los gobiernos socialistas únicamente hubo una vicepresidencia.

1.2.9 Régimen jurídico en Francia

En Francia, la concepción del servicio civil de carrera es el de estructura cerrada. Se considera como un mundo aparte, como una misión a la cual el funcionario consagra su vida activa, gracias a la organización de su carrera muy diferente a las que surgen de los contratos de trabajo. La definición de funcionario concebida en el estatuto del 19 de octubre de 1946⁶⁶, se encuentra actualmente en el ordenamiento del 4 de febrero de 1959, este nos dice que:

“Los elementos que caracterizan la situación del funcionario son la ocupación de un empleo permanente, en una administración pública francesa, y la titularidad,

⁶⁵ *Ibidem*, p. 978

⁶⁶ Grazier, Francois, *La fonction publique dans le monde*, Op. Cit., p. 44



acto que otorga a una persona la calidad de funcionario integrándolo en la jerarquía administrativa”.

Estas características conducen a rechazar, dentro de la categoría de funcionarios a los eventuales y a los pasantes. Los empleados de los servicios públicos de carácter industrial y comercial, exceptuando al director y al contador, no se consideran funcionarios. Por su parte, los funcionarios se conciben a sí mismos como poseedores de una parte de la soberanía del Estado, por lo que son considerados más como un oficial público, que como un servidor público⁶⁷. El servicio civil francés presenta ciertas especificidades en relación a las características generales de Europa:

- El reclutamiento y selección se basa en el concurso. Existe un concurso abierto a los estudiantes y un concurso interno reservado a los funcionarios que cuentan con algunos años de experiencia.
- El principio de carrera administrativa condiciona la edad de veinticinco a treinta años, en que deben presentarse los concursos.
- La capacitación, para entrar al servicio civil de carrera, se hace de dos formas: a) preparación para el examen abierto sobre cultura general y conocimientos especializados en la universidad; b) preparación para un examen de promoción interna en las escuelas de administración pública. La más famosa es la escuela nacional de administración.
- Los funcionarios están sometidos a un régimen jurídico público, distinto del régimen privado. La organización del servicio civil de carrera se basa en un *“Estatuto de la Función Pública”*, que establece los derechos y obligaciones de los funcionarios. Se recluta para formar parte de un *“cuerpo administrativo”* como inspector, administrador, ingeniero. Existen estatutos particulares que reglamentan los derechos y obligaciones de cada *“cuerpo administrativo”*.
- Existe una élite de funcionarios; los altos funcionarios, es decir, los miembros de los grandes cuerpos de inspección y control (consejo de estado, corte de cuentas, inspección general de finanzas); del cuerpo prefectoral, diplomático,

⁶⁷ *Ibidem*, p. 45



técnicos y cuadros superiores (administradores hábiles), que egresan de la escuela nacional de administradores y de la escuela politécnica, que ocupan los puestos de dirección de la administración pública francesa⁶⁸.

- No existe un organismo central del servicio civil, sino la Dirección General de la Administración y de la Función Pública adscrita al primer ministro que coordina la política de personal; sin embargo, la contratación de empleados y los incidentes de su carrera están sujetos en mayor grado al control de cada departamento y en menor proporción a la vigilancia central; el control departamental está limitado por el empleo de representantes del personal. De ahí la falta de integración.

En Europa, el origen del servicio civil moderno está relacionado con la producción histórica de cinco fenómenos: la separación de lo público y lo privado; la separación de lo político y lo administrativo; el desarrollo de la responsabilidad individual frente al funcionamiento en Consejos; la seguridad en el empleo; y la selección por mérito e igualdad. Ciertamente, antes habría que considerar la separación entre la Iglesia y el Estado como un factor con el que contar. Para San Agustín, el Estado era inferior a la Iglesia, pues era a ésta a la que correspondía la más importante labor, *“salvar las almas”*. Esta teoría llevó al Papa Gregorio VII (1073-1085) a arrogarse el derecho de deponer al emperador; ciertamente, hasta que este conflicto no se solventa y empieza a configurarse la moderna nación- Estado no puede iniciarse el desarrollo de la moderna administración⁶⁹.

El desarrollo de la figura del alto funcionariado, la centralización y la expansión de las actividades estatales va generando una clase funcionarial con cada vez más conciencia de su papel y de la dificultad de control desde la corte. En Francia la centralización exige la creación de intendentes regionales que consiguen con el tiempo tener sus cargos de forma hereditaria. En Inglaterra, sin embargo, no hubo un intento de control territorial tan intenso y se dejó la gestión del día a día local en manos de los

⁶⁸ Naciones Unidas, “Manual de legislación y prácticas del servicio civil”, Nueva York, 1967, pp. 175-176

⁶⁹ Villora Mendieta, Manuel, “El servicio civil en Latinoamérica: Diagnóstico, causas y propuestas”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2007, p. 25



jueces de paz reclutados entre la burguesía local. Con el desarrollo de la administración postal, el archivismo, el registro y control de la tierra, y la administración técnica, empiezan a plantear la separación entre la política y la administración. Surge el concepto de lealtad de la carrera y no a la fracción política en el gobierno y la masa de funcionarios de nivel medio y bajo se consideran separados de la participación activa en la labor de gobierno. La preocupación por el mérito y la igualdad es la gran asignatura del siglo XIX. Francia es el primer país que reconoce el derecho de igualdad en el acceso al empleo público, en concreto lo hace en la declaración de derechos del hombre y del ciudadano de agosto de 1789⁷⁰, suprimiendo con ello el patrimonialismo y la venta de cargos, sin embargo, el principio de mérito tuvo que esperar algo más de un siglo para implantarse.

La función pública en Francia encarna los valores esenciales de la sociedad, y está constituida sobre reglas que son los fundamentos de la República Francesa, dicha concepción republicana de la función pública está consagrada en las leyes del 13 de julio de 1983, 11 y 23 de enero de 1984, que constituyen el Estatuto General de los Funcionarios, el cual se sustenta en los principios de neutralidad, igualdad y libertad que se traducen en las reglas de la carrera administrativa de los funcionarios, la separación del grado y del empleo y el reclutamiento por concurso. El sector público en Francia, comprende al Estado; la función pública territorial, la función pública hospitalaria y las empresas públicas nacionales. El balance en conjunto del sector público da un total de 6,704,000 funcionarios públicos, los que representan el 31.4% de la población económicamente activa. Partiendo del supuesto de que la administración no dirige a la sociedad, sino que la administración está al servicio de la sociedad, la modernización administrativa en Francia se concibe desde tres puntos de vista. La modernización administrativa se logra por la renovación permanente de las técnicas, métodos y organización de la administración.⁷¹

⁷⁰ *Ibidem*, p. 26

⁷¹ Uvalle Berrones, Ricardo, "Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México", Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés, 2000, p. 115



Una administración eficaz, abierta y que se adapta rápidamente a las necesidades siempre cambiantes de nuestro tiempo. Particular atención merece la política de capacitación, en donde el 40% de los funcionarios estatales son capacitados anualmente, destinándose por parte del Estado 10 millones de francos a ese fin (artículo 22 de la Ley 83.634 de 13 de julio de 1983). En tal sentido, debe destacarse que en Francia existe una clara distinción entre la formación o capacitación inicial y la formación o capacitación permanente. La capacitación está a cargo de la Escuela Nacional de Administración, cuyo objetivo fundamental es la formación de los futuros funcionarios del Estado; de los Institutos Regionales de Administración que han sido reformados por el decreto del 10 de julio de 1984⁷², y que tienen como misión fundamental reclutar y capacitar a los funcionarios de la categoría A de la administración general y del Instituto Internacional de Administración Pública, creado por decreto el 2 de diciembre de 1966, encargado de la formación profesional de los funcionarios extranjeros. En suma, el cimiento del sistema de la función pública es la noción de carrera. El individuo elige una profesión concreta, el servicio administrativo, se compromete con una carrera de la función pública. La vida profesional del funcionario se organiza de acuerdo a reglas de naturaleza impersonal que pretenden garantizar la igualdad entre los empleados para protegerlos frente a las decisiones del poder político.

1.2.10 Régimen jurídico en Gran Bretaña

El servicio civil de carrera en Gran Bretaña, también tiene ciertas características originales. El *“civil servant”* es un *“servidor de la Corona”*. La *“Royal Commission on the Civil Service”* de 1929-1931 y la Comisión Priestley de 1953-1955 adoptaron la definición siguiente retomada por la Comisión Fulton en 1968: *“Servidores de la Corona que no sean titulares de puestos políticos o judiciales, empleados de calidad de civiles y remunerados completa y directamente por fondos votados en el Parlamento”*. El personal de las empresas públicas no son miembros del servicio civil,

⁷² *Ibidem*, p. 116



salvo los obreros de los arsenales. Los funcionarios locales no pertenecen al “civil service”. Las características específicas del servicio civil inglés son las siguientes:

- No existe una legislación especial para el servicio civil. La política del servicio civil está claramente definida en una serie de “informes” realizados por una comisión real sobre algún problema de personal, que propone las reformas necesarias y que son nominadas con el nombre del presidente de la comisión. El “Informe Macalay” para el servicio civil hindú y el “Informe Northcote Trevelyan”, el “Informe Whitley” sobre la participación en la administración de personal; el “Informe Prestley”, en 1953, sobre la remuneración y prestaciones sociales y, el más reciente, el “Informe Fulton” en 1968.
- El órgano central de personal es la Comisión de Servicio Civil, que está compuesta por cinco miembros designados por la Corona. La comisión se encarga de reclutar y seleccionar al personal y asegurar la neutralidad política.
- La permanencia y el control del servicio civil está a cargo de la Tesorería. Verifica que se cumplan satisfactoriamente las tareas, controla los nombramientos y la remuneración de los funcionarios. Estas atribuciones fueron conferidas a un nuevo departamento, el Departamento de Servicio Civil. La Tesorería envía al departamento de servicio civil todos los proyectos que puedan tener consecuencias sobre la carrera y, a su vez, el departamento informa a la Tesorería los proyectos para obtener las reservas⁷³.
- El servicio civil inglés es el primero en crear estructuras de participación del personal en la gestión con los “Whitley Counals”, que reúnen los dirigentes del servicio administrativo y los representantes del personal. Se estableció, además, un tribunal de arbitraje para decidir sobre las diferencias entre la administración pública y sus funcionarios.
- El reclutamiento se realiza de dos formas: a) por examen escrito sobre cultura general y una conversación libre con el jurado; b) después de los exámenes se hacen tesis sobre personalidad e inteligencia del candidato.

⁷³ Debbasch, Charles, “Science administrative”, París, Daliz, 1972, p. 406



- El servicio civil inglés destaca por una concepción muy rigurosa de la neutralidad política. Los funcionarios están obligados a no expresar ninguna opinión política personal en el servicio administrativo y obedecer al gobierno en turno con la misma lealtad y empeño, cualquiera que sea el partido que llegue al poder.

La administración pública del Reino Unido de Gran Bretaña, está compuesta principalmente por seis órganos conductores: a) El parlamento, b) El consejo privado que es el órgano asesor de la Reina para la expedición de reglamentos, c) El gabinete, brazo de acción del Primer Ministro y responsables de las áreas administrativas, d) La Tesorería, responsable del presupuesto y observación de su cumplimiento, e) los departamentos, son organismos dependientes de los ministros encargados de vigilar los lineamientos impuestos por el gabinete oficial. Estos se ocupan de proponer los estándares de eficiencia en el desarrollo de programas. El régimen parlamentario tiene un mecanismo en donde la elección del representante del gobierno “*poder ejecutivo*” emana del parlamento “*poder legislativo*” y es responsable políticamente ante éste⁷⁴. Así, por ejemplo, el garante del poder ejecutivo en caso de no obtener mayoría puede disolver al parlamento o bien, éste puede censurar al ejecutivo y obligarlo a renunciar. Estas facultades son porque la oligarquía inglesa, es la clase suprema, por tanto, posee su dominio en la representación de la Cámara de los Comunes.

El gobierno británico implantó el servicio civil de carrera dentro de su administración pública desde el siglo XIX, el cual está dividido en dos grupos: el Senior y el Civil Service. En este primero, se logran los escalafones más altos, formados por la cúspide de la pirámide organizacional, caracterizándose por gozar de un contrato personal que bien puede ser ajustado a las necesidades de cada departamento, de acuerdo al catálogo central que incluye diferentes rasgos de remuneración⁷⁵. El modo del servicio civil inglés se caracteriza por darle a cada uno de los ministerios “*Secretarías*”, la independencia para el reclutamiento, selección y promoción en el

⁷⁴ Mijares Sánchez, Mario Raúl, “Política y administración”, Número de control de la biblioteca del Congreso de EE.UU., 2017, p. 35

⁷⁵ *Ibidem*, p. 38



manejo del personal. Los ministros británicos se comprometen ante el Primer Ministro a administrar sin ninguna obligación partidista. Es necesario resaltar que cada uno de los ministros ostenta “*responsabilidad política y jurídica*”.

El 1 de abril de 1997 había en el Reino Unido 476,000 funcionarios fijos. También había 19,600 funcionarios eventuales, con lo que la cifra total asciende a 495,600. Aproximadamente la mitad de los funcionarios se dedican a la prestación de servicios públicos, entre los que se incluye el abono de prestaciones económicas por incapacidad y pensiones, la recaudación de impuestos, el cobro de cotizaciones, la gestión de los servicios de empleo, la administración de las instituciones penitenciarias y la prestación de los servicios a la industria y a la agricultura⁷⁶. Una cuarta parte de los funcionarios presta sus servicios en el Ministerio de Defensa y el resto se divide entre: funciones administrativas y políticas del gobierno central; servicios de apoyo y servicios fundamentalmente autofinanciados, como, por ejemplo, los que prestan a la Caja Nacional de Ahorros y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Gran Bretaña no ha tenido cambios de régimen político, porque en épocas modernas es una Monarquía Constitucional, es decir, un sistema de gobierno representativo. Así pues, la alternancia en el poder se da entre el partido laborista y el partido conservador, pero a pesar de ello, después de cada elección continua la función pública que ha trabajado de manera regular. La Función Pública Británica es un ejemplo clásico de la burocracia weberiana, en el sentido de realizar las tareas y aplicar las políticas sin importar el perfil político del gobierno en turno. La función pública tiene una independencia basada en la continuidad que resulta de la consolidación de la carrera administrativa. En el tiempo de Margaret Thatcher se intentó cambiar la cultura de la función pública mayor, fortaleciendo la carrera pública, aunque ella utilizó promociones para ocupar los cargos de alto nivel que tienen su origen desde 1920⁷⁷. Los ministerios de gobierno, cuyo personal está integrado por funcionarios políticamente neutrales, son los instrumentos de la práctica de la política

⁷⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, “Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México”, Op. Cit., p. 116

⁷⁷ *Ibidem*, p. 117



del gobierno una vez que el parlamento aprueba la legislación que autoriza el trabajo de los ministros, éstos trabajan junto con las administraciones locales, las corporaciones oficiales y las organizaciones patrocinadas por el gobierno.



CAPÍTULO 2

La evolución histórico-jurídica del servicio profesional de carrera

Desde sus orígenes, la administración pública mexicana ha tenido que readecuarse casi de manera permanente, aunque no siempre ha logrado mejores rendimientos. En 1821 surgen los primeros ministerios, mismos que van a reformarse con el paso del tiempo. Es en el de Relaciones Exteriores en donde empiezan a aparecer signos de preocupación por la estabilidad de lo que se entendía como una carrera en el servicio. En 1834 se organiza el cuerpo consular; sus funciones se actualizaron en 1871 por medio de un reglamento en el que se buscó hacer consistentes las disposiciones internas con las que dictaba el derecho internacional. En 1888 se organiza el cuerpo diplomático y se crean las misiones para ese servicio. Los nombramientos eran prerrogativa del presidente de la república y eran ratificados por el senado. Se vuelve a reformar en 1896 para distinguir las funciones del cuerpo diplomático de las conferidas a las llamadas legaciones consulares. Las disposiciones para los cuerpos diplomático y consular eran distintas. El cuerpo consular se reforma de nueva cuenta en 1910 a fin de hacerlo depender sólo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, puesto que hasta ese momento también lo supervisaba la de Hacienda. Desde esos primeros intentos apareció claramente la tensión entre una propuesta de orden cualitativo de contar con un servicio profesional y el recurso presupuestal que se requería para ello, controlado por un ministerio distinto. Sin embargo, la preocupación por la suerte profesional y laboral que correrían los trabajadores al servicio del Estado estaba latente en otros círculos. En 1875 el periódico *“El Socialista”* consigna la aparición de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos⁷⁸. A la cabeza de esa iniciativa estuvo Francisco Montero Collado; su filiación política contraria al régimen determinaría en buena medida el escaso impacto de su labor.

Durante el porfiriato se estableció una carrera para empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que debían cursar los interesados en trabajar en la administración pública. Lo que en realidad sucedía era que los puestos se otorgaban

⁷⁸ Testimonios históricos, 01 de agosto de 1982, *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*, México, p. 28



discrecionalmente y hasta se vendían. El ministro de Hacienda de la época, José Ives Limantour, integró un catálogo de puestos, como un primer esfuerzo de clasificación. Se publicó una Guía práctica del empleo, que puede reconocerse como un antecedente de lo que hoy sería un sistema de méritos para la promoción y el ascenso. En 1906 los sobrevivientes de la Asociación Mutualista de Empleados Públicos intentaron establecer un incipiente servicio civil, pero, desde entonces, los impedimentos de orden político obraron contra su puesta en marcha. La Asociación estaba identificada con la corriente liderada por los hermanos Flores Magón, enfrentados al régimen de Díaz. En 1922 aparecen nuevos sindicatos afiliados a la Confederación Regional Obrera Mexicana. Álvaro Obregón hizo algún intento, que no se materializó nunca, de contar con un reglamento de inamovilidad y otro de pensiones para los maestros. De igual manera fomentó la aparición de la Confederación Nacional de Administración Pública, que buscaba agrupar funcionarios capaces de promover la integración de un servicio civil, además de garantizar derechos económicos y sociales; una de sus principales metas era establecer la Agrupación de Prevención Social para reglamentar el servicio civil de carrera. En 1924 aparece la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales que tuvo la intención de proponer una ley del servicio civil para sentar las bases de una carrera administrativa. No se concretó esta idea, pero un año después entró en vigor la Ley Orgánica de la Contraloría, así como el Reglamento de Exámenes para ingresar en ese órgano. En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social⁷⁹.

En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio expidió la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por leyes del servicio civil, las cuales nunca se expidieron. En 1934, el número de servidores públicos había aumentado y se empezaba a manifestar inquietud por la estabilidad laboral; las prestaciones eran prácticamente inexistentes, además de existir una cada vez más evidente falta de especialización en las tareas gubernamentales. De ahí que el presidente Abelardo Rodríguez expidiera un acuerdo

⁷⁹ Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, INAP/Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 48



para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil⁸⁰. Esta disposición abarcaba un buen número de servidores públicos y en ella se enumeraba los que quedaban fuera de la misma. A pesar de que exceptuaba algunos niveles, establecía una cierta obligatoriedad, la que quedó estipulada en los transitorios, en donde se señalaba que el acuerdo estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año en que se expidió.

La brevedad de su vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición con carácter de ley. Además de por su corta duración, su impacto hubiera resultado muy relativo porque el sexenio estaba terminando. También en 1934 se reorganizó el servicio exterior, uniéndose en una sola carrera la vía diplomática y la vía consular. En 1935 el propio partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario, presentó una propuesta para el establecimiento del servicio civil y para la creación de una institución abocada a formar de manera profesional a los servidores públicos⁸¹.

En 1942, Lucio Mendieta y Núñez elaboró un proyecto para la creación del Instituto de Administración Pública, entre cuyas tareas estaba la de proponer cambios para mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con dicho campo⁸². Este proyecto se materializó años después, en 1955, con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública, con carácter de asociación civil, entre cuyas funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.

2.1 Antecedentes y origen del Servicio Civil de Carrera y del Servicio Profesional de Carrera

William Beyer se remonta al mundo antiguo para señalar los antecedentes del Servicio Civil en la administración del gobierno, tomando como referencia el Viejo Imperio de Egipto en el periodo 2900 a 2475 a.C., Atenas en el Siglo V a.C. y el Imperio Tardío

⁸⁰ Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, D.O.F, 12-04-1934

⁸¹ Cfr. Pardo, María del Carmen, "El servicio profesional de carrera", *Revista Política Social*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, p. 603

⁸² Mendieta y Núñez, Lucio, fue fundador de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de la Revista Mexicana de Sociología.



de Roma en el 476 a.C.⁸³ Durante el periodo referido en el antiguo Egipto, la administración y la burocracia se caracterizaron por una especie de profesionalización, que era impartida por tutores o escuelas para instruir a los hijos de Faraón y la nobleza en los menesteres públicos; la estructura jerárquica otorgaba posibilidades de promoción para cada especialidad, así como la percepción de un salario. Empero a ello, los servidores a diferencia de algunos funcionarios no gozaban de autonomía en el desempeño de su cargo, debido a la organización central del gobierno. La Democracia Ateniese de aquella época, organizaba su administración conforme a fines específicos, su burocracia era rotada de forma periódica y bajo ciertos lapsos de tiempo y los cargos asignados a manera de sorteo. Estas condiciones buscaban que el principio de neutralidad rigiera y fuera una constante en el ejercicio del servicio público. En Roma también se contaba con instrucción al servicio público, de manera que, para el Imperio tardío, la carrera administrativa se organizaba por especialidades y los ascensos al igual que salarios correspondían a las subdivisiones de la estructura jerárquica de cada especialidad.

En tal sentido, la administración de la burocracia en estas civilizaciones, es a lo largo del tiempo, reflejo de la preocupación natural de los gobiernos por formar estructuras jerárquicas bien definidas y capacitadas, mismas que se heredaron de alguna u otra forma en la lógica de las organizaciones públicas de la actualidad. Por otra parte de acuerdo con varios autores,⁸⁴ el origen del Servicio Civil contemporáneo se ubica en la etapa de construcción de los Estados Modernos, localizándose en Europa la primera referencia que data de 1713, en lo que se conocía como Prusia hoy Alemania bajo el reinado de Federico Guillermo, quien en ese año decretó el reclutamiento por mérito. Este principio se instauró y desarrollo en prácticamente todo el Siglo XIX en Inglaterra, hasta surgir formalmente al Servicio Civil, el 21 de mayo de 1855 con la emisión de la *Order in Council*, creándose a su vez, la Comisión de Servicio Civil como órgano rector del sistema. Aunque cabe resaltar, los británicos hacia 1853

⁸³ Cfr. Beyer, William. *El servicio civil en el mundo antiguo*, Revista de Administración Pública, No. 45, 1981, pp. 51-60 Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/45/pr/pr7.pdf> Consultada el 08 de agosto de 2000

⁸⁴ Sánchez Morón, Miguel. *Derecho de la función pública*, España, 1997, p. 28; Ziller, J. Administrations comparées. Les syst Les systèmespolitico-administratifs del'Europe des Douze. Paris, Montchrestien, 1993, p.381. Palomar A. Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos, Madrid. Dykinson, 2000, p.17. Citados en: Longo, Francisco. La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con flexibilidad, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 7; Guerrero Orozco, Omar. Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los Protagonistas, Las Ideas, Los Testimonios, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 17



introdujeron el servicio civil primero en la India para después implantarlo en su país. En cuanto los ordenamientos jurídicos sobre el mérito y la carrera administrativa, la primera referencia es del año de 1852 con el *Estatuto General de la Función Pública* de España. Posteriormente Italia en 1908, Holanda en 1929, Bélgica en 1937 y Francia en 1941.

En América, en los Estados Unidos, el Servicio Civil surge formalmente en 1883 con la *Pendleton Act*, dándose por terminada con ella al sistema de botín, y a partir de 1978 se constituye el modelo que hoy día rige a este país. Siguiendo la obra del Dr. Omar Guerrero Orozco,⁸⁵ en nuestro país, los antecedentes del Servicio Civil se remontan a la administración de la Nueva España, que data del año 1756, con la creación de la *Cámara del Virreinato de la Nueva España* y la inserción del mérito, proceso que culmina con la abolición de este principio para el reclutamiento, en diciembre de 1855, casi tres lustros antes de su aparición en los Estados Unidos. Esta primera etapa concluye en 1821, con el comienzo del desmantelamiento de la carrera administrativa y la promoción en base al mérito que ya estaban consolidadas. De manera paulatina, el Servicio Civil fue objeto del sistema de botín, de la politización y demás prácticas discrecionales que fueron lacerando los vestigios de una burocracia profesionalizada y meritocrática. Conforme el paso del tiempo y como resultado de las repercusiones de antaño, se ha reavivado el interés por la vocación y la dignificación del servicio público en México. Esfuerzos que aún son visibles, que aún son un imperativo de modernización y de cambio.

En este orden de ideas, la evolución del Servicio Civil en el mundo según Perry Becke y Theo Toonen, obedece al menos a estos cinco elementos que fueron logrados de manera distinta en las latitudes en las que se ha implantado dicho sistema:

⁸⁵ Guerrero Orozco, Omar. *Historia del servicio civil de carrera en México. los protagonistas, las ideas, los testimonios*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 17,50, 117-128



“a) la separación de lo público y lo privado; b) la separación de lo político y lo administrativo; c) el desarrollo de la responsabilidad individual; d) la seguridad en el empleo; y e) la selección por mérito e igualdad”⁸⁶

En cuanto la separación política-administración se habla de la distinción de las funciones ejecutivas y legislativas del Estado, donde las primeras ejecutan o materializan el conjunto de disposiciones que provienen de la voluntad popular, de la soberanía, del poder político, que en representación de un órgano legislativo habrá de producir ese cuerpo normativo que es su fundamento legal. Como veremos entre los partidarios de esta dicotomía se encuentran Woodrow Wilson, Franck Goodnow y Max Weber⁸⁷. Para Wilson, esta distinción surge en un contexto donde los emergentes partidos políticos comenzaron a captar a las administraciones públicas para la realización de sus fines en detrimento de estas últimas. Las transfiguraciones de las lealtades públicas por las lealtades privadas coadyuvaron a generar un sistema de despojos, donde el mérito y la capacitación fueron sustituidas por la corrupción e ineficiencia de los servidores públicos. Para Goodnow, mientras que la política incumbía a la representación y expresión de la voluntad popular, la administración era el conducto a través del cual, se habría de materializar de manera neutral e imparcial a dichas órdenes. En la noción de la dominación legal-racional de Weber, que ya hemos revisado, la distinción también entre la política y la administración es crucial para comprender la asimilación del Estado burocrático. Ya que una de sus características como el mérito son base para el desarrollo administrativo y primer referente para la consolidación del servicio civil de carrera, mismo que ha ido evolucionando.

Así bien, el modelo tradicional de servicio civil originalmente buscó combatir los siguientes fenómenos de las administraciones estatales, tal como ocurrió con el sistema de patronazgo y sus múltiples consecuencias:

⁸⁶ Longo, Francisco. *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 7

⁸⁷ Cfr. Quiroga Leos, Gustavo. El servicio civil de carrera, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, pp. 107-109, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.pdf>, Consultado el 30 de octubre de 2013



*“en el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los “clientes” privilegiados en los sectores sociales administrados”.*⁸⁸

Motivada a su vez, por la separación del ámbito público y privado, el servicio civil busca combatir al patrimonialismo y el clientelismo que atentan a la par contra los intereses del bienestar general. Ya que ante la falta de certezas jurídicas, la inamovilidad o la constante migración de personal dentro de las organizaciones públicas desequilibraron el eficiente empleo de capital humano⁸⁹. El servicio civil de carrera en este sentido, introdujo a su normatividad una regulación en la asignación, nombramientos, permanencia y egresos del personal conforme a criterios formales y estrictamente profesionales.

Una situación similar ocurre con el denominado Sistema de despojo que explícitamente se define como aquel que; basado en la clientela electoral, la influencia partidista y en principios partidistas estaban obstaculizando el funcionamiento de la administración pública, por lo que era necesario sustituirlo por un sistema de “servicio civil de carrera”, técnico y neutral, que brinde un eficiente servicio a la población.⁹⁰

El entorno electoral al que están supeditadas muchas de las funciones estatales han impactado de forma negativa a las organizaciones, afectado con estas prácticas su desarrollo imparcial, eficiencia y grado de independencia. En este sentido, como representante y artífice de ciertas actividades del Estado, el actuar del servidor público debe ser limitado y condicionado a un régimen de derecho público y no a uno donde impere el arbitrio de los particulares. De igual manera el sistema de botín donde “los

⁸⁸ Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, México Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, pág.9. Citado en: Mascott Sánchez, María de los Ángeles. *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*. México, Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, LVIII Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 9

⁸⁹ *Ibidem*, p. 11

⁹⁰ Cfr. Quiroga, Leos. Gustavo. *El servicio civil de carrera*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, p. 107, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qac/cont/14/doc/doc15.pdf>, Consultado el 11 de marzo de 2005



políticos utilizaban todos los recursos administrativos como su botín buscando incrementar su poder político de reelección y/o sus finanzas personales”,⁹¹ acentuó el quebrantamiento del servicio público asegurando “estabilidad” y “beneficios” en el empleo, a cambio de una serie de prácticas y conductas desmarcadas de los propósitos de las instituciones públicas. Dicho lo cual, el servicio civil de carrera fundamentado en diversos principios y valores, que se han convertido en una filosofía del deber ser público, busca revertir que la ilegalidad desencadenada en corrupción política y administrativa se reoriente por la vocación, la ética, la honestidad y la transparencia. El espíritu de servicio público de esta manera institucionalizado, no sólo consta de un fundamento legal, sino de su puesta en práctica para que conforme sus objetivos, se determine la estancia y desarrollo laboral de los servidores públicos dentro de la estructura gubernamental.

2.1.1 Características del Servicio Civil de Carrera

La definición de Eugene McGregor y Paul Solano engloba a las características del servicio civil de carrera en tres aspectos:

“primero, el servicio civil de carrera representa por definición un sistema de gestión del personal público; segundo, los servicios civiles institucionalizados engloban una serie de reglas que dirigen la acción conjunta de sistemas administrativos complejos; y tercera, la idea del servicio civil como un símbolo que incorpora el conjunto de valores que deben regir el servicio público”.⁹²

Desde esta perspectiva tridimensional, el servicio civil de carrera como un sistema de gestión del personal público, consta de una serie de procesos que buscan administrar, organizar y orientar el capital humano de las instituciones públicas, así como de sus funciones, con miras a profesionalizar, efficientar e incrementar el

⁹¹ Pardo, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Serie la Rendición de Cuentas, número 8, Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura Cámara de Diputados, p. 11

⁹² McGregor Eugene y Solano, Paul. *Data Requirements and Availability*, en Hans A.G.H. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996, p. 43. Citado en: Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México, Serie la Rendición de Cuentas, no. 8, Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura Cámara de Diputados, p. 11



rendimiento de sus labores, para impulsar un mejor ejercicio y desempeño de las actividades gubernamentales, que la burocracia realiza y representa. Para cumplir con sus propósitos, la gestión de recursos humanos deberá ser amparada en la legalidad, la neutralidad y la transparencia, para poder captar, formar y suministrar a los órganos del Estado de cuerpos profesionales, especializados y capacitados para el cabal cumplimiento de sus funciones⁹³. El servicio civil de carrera como un conjunto de reglas institucionalizadas, implica el reconocimiento formal de ciertas disposiciones, que habrán de motivar y dirigir las medidas que buscar transformar la forma de interactuar dentro de las organizaciones públicas, de la prestación de los servicios de su personal, como fundamento de un servicio público profesional, respaldado en métodos y un régimen de derechos y obligaciones específicos. Dada la complejidad del servicio civil de carrera como un sistema de empleo público, éste debe sostenerse en un diseño jurídico adecuado a las características, particularidades y prioridades de cada institución, del cual proviene su respectivo esquema y forma de organización estructural y administrativa. El servicio civil de carrera como un símbolo, implica ser responsable también del fomento de principios y/o valores que contribuyan a la reforma y modernización del servicio público, incentivando conductas que asuman el compromiso político, democrático y ciudadano encomendado. Lo que, a su vez, permitirá combatir comportamientos y prácticas ligadas a la ineficiencia y la corrupción, que no contribuyen al ejercicio profesional y ético de las potestades públicas.

En lo descrito con antelación, se mencionan como características del servicio civil de carrera las siguientes⁹⁴:

- Un marco jurídico específico, cuyo contenido establezca las directrices sobre las que habrá de guiarse el sistema, ad hoc a las instancias, funciones y actividades que se buscan perfeccionar o enmendar
- Instancias operativas autónomas, que controlen y coordinen de manera integral los diversos procesos que conforman el sistema para lograr una mayor

⁹³ *Ibíd.*, p. 12

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 15



eficiencia e imparcialidad, permitiendo un objetivo control y seguimiento de las rutas a implantar

- Principios y valores, como el conjunto de comportamientos, actitudes y orientaciones de los servidores públicos y de las organizaciones, para producir el progreso laboral, la optimización del desempeño en el cargo y que permitan combatir todas aquellas prácticas informales que afecten el desenvolvimiento de las instituciones.
- Profesionalización, como el conjunto de procesos y herramientas que influyen en la formación, desarrollo y desempeño del servidor público de manera individual y colectiva, buscando la eficiencia en el rendimiento y la igualdad de oportunidades en base al mérito. Logrando en las praxis mejores resultados y empleados más capacitados
- Carrera, como el resultado del desarrollo personal, profesional y laboral, que, aunado al mérito, incentiven el ascenso de los servidores públicos en la escala jerárquica de cada institución, posibilitando, además, la estabilidad en el empleo y con ello su especialización y experiencia
- Derechos y obligaciones, mismas que determinadas en el marco jurídico del servicio civil de carrera, sirvan como certeza de pertenecer al mismo, con la finalidad de prevenir posibles conflictos, ineficiencias y arbitrariedades, mediante un sistema de incentivos y sanciones
- La imparcialidad o neutralidad política, como eje rector de sus principios, funciones y objetivos, evitando así beneficiar a determinados grupos o partidos, augurándole un mayor grado de competitividad e independencia

2.1.2 Subsistema de profesionalización, capacitación y desarrollo profesional

La Capacitación y el Desarrollo Profesional comprenden todas aquellas actividades planes de estudio, seminarios, cursos, programas de actualización que, con carácter permanente, permitan generar mejoras en la productividad, la calidad y el desempeño de los servidores públicos. Su diseño deriva de las necesidades de cada institución.



Por tanto, los esfuerzos deben ir encaminados a las áreas que se pretendan impulsar, los rezagos que se pretendan atacar y las reformas que se pretendan instaurar.

Juan Miguel Morales señala los elementos que dichas actividades contemplan:

*“Los programas de capacitación integran una serie de pasos: diagnóstico de las necesidades de capacitación; programación de la capacitación; ejecución; y evaluación de resultados”.*⁹⁵

El diagnóstico como etapa previa, permite identificar a través de exámenes, las deficiencias que aquejan al personal en cuestión. A partir de ello, se procederá al diseño del programa, éste y su implementación dependen en gran medida de la información recabada, las prioridades de la institución y la disposición del presupuesto. Los sistemas de evaluación se encaminan a asegurar que las actividades realizadas realmente sean fructíferas dentro de cada área u organización, por lo cual, como medida complementaria se debe contar con instancias autónomas y capacitadas a su vez, para la realización y vigilancia de dichos procesos. Según el modelo adoptado de formación profesional y de capacitación, se distinguen distintas categorías de funcionarios, a saber:

*“los generalistas, que tienen una formación sólida pero poco especializada (llamados juristas en Italia, Francia y Alemania, y formados en humanidades en Gran Bretaña); y los especialistas, que concentran sus conocimientos en áreas técnicas de trabajo (ingenieros, economistas, actuarios, contadores, etc.). En cada país, algunas universidades e institutos se han dedicado a la formación de los dos tipos de profesionales (Institut d’Études Politiques de París).”*⁹⁶

⁹⁵ Morales Gómez, Juan Miguel. *La capacitación de los servidores públicos encargados del control de la gestión gubernamental*, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Control Gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, num.15, enero-junio, 1999, pp. 43, 44. Citado en: Mascott Sánchez, María de los Ángeles. *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*. México, Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, LVIII Legislatura. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 39

⁹⁶ Cfr. Sánchez, Gema y Sánchez, Rubén, *El sistema de servicio civil de carrera en España: desde el franquismo hasta la democracia*. Revista Enfoques, Vol. IX, No. 14, año 2011, pp. 181, 182, disponible en la siguiente página electrónica, http://www.academia.edu/1357942/El_sistema_civil_de_carrera_en_Espana._Desde_el_franquismo_hasta_la_democracia



Las necesidades de cada sistema administrativo, propiciarán los métodos y modelos de capacitación que mejor convengan. No dejando perder de vista que sus bien logrados esfuerzos contribuyen a la neutralidad política, el fortalecimiento gradual de la institución y la retención de los mejores perfiles profesionales.

Así bien, la capacitación ofrece como sus principales ventajas las siguientes:

- Exámenes, entrevistas, cursos propedéuticos y de capacitación previos al ingreso, importantes como criterios para una minuciosa y más acuciosa selección de personal.
- El impulso al desempeño, la especialización, el desarrollo personal, profesional y laboral de los servidores públicos.
- Actualización constante de conocimientos y formación permanente.
- Mejoras en la capacidad y calidad técnica-administrativa de sus funciones, a corto, mediano y largo plazo.
- Como Incentivo y requisito, para la movilidad horizontal y vertical dentro de las organizaciones públicas.
- Fomento de la cultura de profesionalización y espíritu de servicio público.

Estos aspectos que sobresalen a favor del servicio profesional de carrera, consideran que la capacitación y desarrollo profesional de sus servidores públicos permiten por un lado la estabilidad laboral, y por otro, ofrecer mejores herramientas para la especialización y profesionalización de los servidores públicos; la posibilidad de dar seguimiento y concreción a los programas y las políticas públicas con la mayor imparcialidad y objetividad posibles; la calidad en los resultados, competencias, estrategias y rendición de cuentas de las instituciones que componen al Estado. Todo ello, sin embargo, debe ser respaldado y vinculado a una cultura de profesionalización en los servidores públicos, las organizaciones públicas, actores políticos y ciudadanía. De lo contrario se argumenta que; de no haber una socialización previa y formación adecuada de lo que es y representa esta figura, se corre el enorme riesgo de acrecentar aún



más la cultura patrimonialista de las personas, concretamente a que lleguen a sentirse dueños de los puestos.⁹⁷

Si bien el servicio profesional de carrera atenta contra los privilegios y prácticas patrimonialistas, de no tener firmes y claras convicciones en cuanto las necesidades y riesgos que su implementación conlleva, esta puede agravar los conflictos en las relaciones laborales y la inestabilidad de las instituciones.

En este orden de ideas, otras posibles desventajas u obstáculos que aquejan en la operatividad de la profesionalización del servicio está dado a través de la capacitación. Respecto al subsistema de Capacitación, se diseñó el portal educativo @Campus México, que fue puesto en marcha en octubre de 2004. El propósito de @Campus México es desarrollar las cinco capacidades gerenciales de los servidores públicos. De octubre de 2004 a febrero de 2006, se han autorizado más de sesenta y cinco mil cursos en línea, ofertados por diferentes instituciones educativas de México y el extranjero (dieciocho, hasta hoy día, que ofrecen más de ciento cincuenta y siete cursos), a servidores públicos de los estados de la república y del Distrito Federal. Todas las instituciones educativas del país tienen la posibilidad de ofrecer cursos. El único requisito para que el curso pueda ofertarse por medio de @Campus México es que cuente con el visto bueno de un consejo académico asesor, conformado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y por un representante del Instituto de Capacitación del Banco Mundial. Este consejo evalúa el contenido académico del curso y su accesibilidad en línea. Los cursos tienen una duración mínima de veinte horas y un precio uniforme de noventa dólares cada uno. Esto permitirá capacitar a los cuarenta y dos mil servidores públicos con cursos de instituciones educativas reconocidas, de una manera flexible, ágil y a un costo accesible.⁹⁸ Lo novedoso de todo este asunto, evidentemente, no es el portal, sino el giro que se pretende dar al modificar parte de la capacitación tradicional con un enfoque alternativo como el de la capacitación virtual.

⁹⁷ Cfr. Martínez Puón, Rafael, "Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México", México, *Revista Convergencia*, septiembre-diciembre, año/vol. 15, no. 48, Universidad Autónoma del Estado de México, 2008, p. 204

⁹⁸ Cfr. Martínez Puón, Rafael, "Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México", *Revista Gestión y política pública*, volumen XV, número 2, II semestre de 2006, p. 468



Dicho lo cual, es responsabilidad de actores políticos y administrativos contribuir al desarrollo eficaz de la preparación de sus servidores públicos. Ninguno de ellos puede permanecer ajeno a sus implicaciones, los costes permean en ambas esferas, lo que significa que la información y la disposición deben prevalecer en ambas partes con sus repercusiones públicas.

2.1.3 Aspectos Jurídico-Administrativos del Servicio Profesional de Carrera

La descentralización jurídico-administrativa de las instituciones públicas, se ha convertido en una variable importantísima para reformar la lógica del servicio público profesional en un contexto democrático y como elemento necesario para fortalecer el federalismo. En nuestro país, por ejemplo, se busca por medio de dicha descentralización, fomentar una mayor coordinación en las relaciones entre el gobierno central con los gobiernos locales y de éstos con sus municipios, de tal manera que las reformas administrativas generen un mayor impacto con sus periferias, el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, así como estrechar el vínculo de los aparatos gubernamentales con la ciudadanía. La instauración del servicio profesional de carrera no debe ser exclusiva de la administración pública federal, aunque su implantación obedece preponderantemente a que, en este rubro, se concentra el mayor número de servidores públicos y porque de ahí emergen gran parte de las políticas públicas gubernamentales⁹⁹. Los esfuerzos, sin embargo, deben concentrarse también en todos los ámbitos de poder del Estado y órdenes de gobierno, claro está con las respectivas singularidades de cada administración y funciones de cada organización. Este es el caso del servicio parlamentario de carrera del Poder Legislativo y el sistema de carrera del Poder Judicial, que no son más que administraciones públicas particulares, donde el servicio profesional de carrera se instaura con la finalidad de profesionalizar áreas estratégicas y mejorar el esquema de sus servicios técnicos y administrativos.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 215



En este sentido, Haro Bélchez sienta:

*“la vocación a la reforma del gobierno y del Estado, no debe circunscribirse a las estructuras de gobierno federal. Debe involucrar cambios significativos en las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno y la sociedad, en la vida republicana de los estados y los municipios. Todo lo demás es engañarse”.*¹⁰⁰

El servicio profesional de carrera tiene como una de sus propiedades la flexibilidad, entendiendo a ésta como la capacidad del sistema para adaptarse e insertarse en distintos órganos públicos y poderes del Estado, lo que implica que sus esfuerzos se dirijan tanto a actividades diversas como específicas. A partir de ello, estos cambios significativos de los que habla Bélchez, deben ser considerados en cada una de las instancias que así lo ameriten. Los males públicos de nuestras burocracias deben ser subsanados desde todas las trincheras posibles; avocar esta reestructuración en sólo algunas de ellas, no permite dilucidar las amplias expectativas que puede ofrecer. Es de tomarse en cuenta que el grado de centralización o descentralización de las estructuras administrativas tiene una estrecha conexión con el tipo de régimen político, de tal suerte que, *en la medida que la autoridad este más centralizada y no existan contrapesos efectivos, habrá una menor propensión a adoptar sistemas de servicio civil.*¹⁰¹ Esto dificulta la probabilidad de su instauración en los órganos donde se reúne y representa el poder político, como un reflejo natural a la protección de sus camarillas y grupos de interés.

Por otra parte, legislar en materia de servicio profesional no es sinónimo de éxito, dicha normatividad debe contener reglas claras que contribuyan a que la operatividad del sistema en su conjunto sea lograda a cabalidad. Lo que compromete que su diseño haya pasado por análisis minucioso, congruente con el espacio y las exigencias que se solicitan. Se trata de un marco jurídico previsor, con la aportación multidisciplinaria de expertos en la materia, cuyas experiencias permitan nutrir de

¹⁰⁰ Cfr. Haro Bélchez, Guillermo. “Aspectos generales del servicio civil de carrera”, México, INAP, en: *Revista de Administración Pública, El Servicio de Carrera en la Administración*, no. 103, 2001, p. 3

¹⁰¹ Pardo, María del Carmen. *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Serie la Rendición de Cuentas, no. 8, Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura Cámara de Diputados, p. 23



herramientas adecuadas al servicio profesional de carrera en cada órgano, área y cargo donde se planea instalar. De igual manera, no se puede prescindir de contar con especialistas que coadyuven a reforzar en la práctica su implementación, es decir, la formación de personas especializadas en el ramo y con áreas de recursos humanos que estén preparadas para el reto.¹⁰² La planeación de los recursos humanos del servicio profesional y la gestación de sus subsistemas no pueden ser impulsadas mediante la improvisación, misma fuente de incapacidad y retroceso. Los costos a cualquier plazo de tiempo son amplios, si se previene que las instituciones públicas introduzcan en la operación de sus sistemas personas versadas en la materia. Sin embargo, y pese a ello, los beneficios son más sólidos y contundentes si se adaptan estas medidas en cada faceta del servicio.

Otro aspecto jurídico con repercusiones administrativas en los sistemas de servicio civil es aquel relacionado al control de la burocracia, como lo sugiere el modelo McNollgast:

*“Los legisladores son quienes controlan a la burocracia pues legalmente este control proviene del hecho de que son, en esos casos las legislaturas las que integran las burocracias. El problema principal reside en que las cámaras cambian en función de los tiempos y periodos electorales y con ello las preferencias de los legisladores. Así los legisladores entrantes están limitados por las reformas de sus predecesores y muchas veces requieren de cambios legales para modificar el funcionamiento de las burocracias. Este modelo contempla la posibilidad de que el servicio civil se desvíe, en cierta forma de las directrices iniciales de los formuladores de políticas, siempre y cuando no excedan los límites establecidos por la ley ni contraríen abiertamente las preferencias importantes de los actores políticos relevantes”*¹⁰³

Desde esta perspectiva, tanto el funcionamiento de la burocracia como el del servicio civil o profesional de carrera, están supeditados a las condiciones que los

¹⁰² Martínez Puón, Rafael, *Gestión y política pública*, Op. Cit., p. 214

¹⁰³ Mathew McCubbins, Roger Non y Barry Weingast, *Administrative process and instruments of political control*, *Journal of Law, Economics and Organization*, núm. 3, 1987, pp. 243-279. Citado en: Pardo, María del Carmen. *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México, Serie la Rendición de Cuentas, no. 8, Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura Cámara de Diputados, p. 22



legisladores establezcan, compleja relación en aras de la transparencia y la imparcialidad a la que se aspira llegar. Nuevamente la disposición de los actores políticos es fundamental para su consolidación. Si bien los sistemas están a expensas de transformaciones que, al paso de su evolución, conforme a sus resultados y necesidades se vayan presentado, desacredita que el planteamiento de dichas reformas se suscite sin previa causa de conocimiento y repercusiones. La politización de la burocracia puede permanecer como una latente, al condicionar el acceso a los sistemas profesionales de cualquier institución a la relación con los partidos políticos.

2.1.4 La Constitución y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en México

Las relaciones entre la administración y los servidores públicos se rigen por los artículos 5° y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el 5° contiene la libertad de trabajo, el artículo 123, regula las relaciones entre los trabajadores y sus patrones. En una primera etapa de la vigencia de este precepto, no se distinguió entre trabajador en general y el trabajador del estado. La primera ley reglamentaria de este artículo, la Ley Federal del Trabajo data de 18 de agosto de 1931, este ordenamiento jurídico en el artículo dos, excluyó tajantemente a los funcionarios, hoy conocidos como servidores públicos al establecer que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se deberían regir por “*las leyes del servicio civil que se expidan*”, hecho que no sucedió a pesar de los tibios intentos, así transcurrió el tiempo sin que se expidieran las leyes mencionadas, en cambio se emitieron estatutos. Esta circunstancia estanco el desarrollo de un marco jurídico específico para el servicio público (función pública) y su consecuente estudio científico y despliegue académico. El precepto citado no aclaró a quién le correspondía la tarea de expedir “*las leyes del servicio civil*” ¿al Congreso de la Unión? ¿a las legislaturas de los estados? Ante la indefinición se justifica la ausencia de esas leyes de servicio civil, por un buen tiempo no se legislo sobre la materia ni la federación, ni las entidades federativas. Ahora bien, otra explicación se sostiene en la correlación del artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos que dispone, que aquellas facultades que no estén expresamente (dígase literalmente) concedidas a funcionarios federales se entenderán reservadas a las entidades de la República, dicho de otra manera, se pensó que las leyes del servicio civil eran una encomienda para las entidades de la República¹⁰⁴, así las cosas, en la espera, la federación no legisló. En cualquier caso, habrían de pasar varias décadas para contar con leyes de servicio civil, fueron otros acontecimientos los que transformaron el marco jurídico a favor del desarrollo de un régimen especial para los servidores públicos.

En México, la organización y el ejercicio del poder se han sustentado fundamentalmente en un sistema de poder autoritario. Los valores de la democracia se han reconocido de manera constitucional, política y cultural, pero su vigencia no ha sido plena, ha prevalecido como una herencia borbónica la idea de que el poder tiene aristas verticales y burocráticas y en esa medida, la visión de la democracia y la democratización han encontrado un terreno de restricciones para que tengan vigencia amplia y republicana. En un ambiente de centralización del poder, de burocratización de la función pública y del crecimiento exponencial de la administración pública, las estructuras del poder se apoyan en prácticas que apuntan por salvaguardar relaciones clientelares, corporativas y aun patrimoniales. En una visión politológica, el régimen de las instituciones ha tenido más un perfil de modernización formal, es decir, insuficiente, inercial y transitoria¹⁰⁵. El sistema político mexicano se ha caracterizado más por su naturaleza cerrada y no abierta. Es cerrado, porque las relaciones horizontales que incluyen a los ciudadanos y sus organizaciones han tenido durante más de cinco décadas, restricciones para su reconocimiento y aceptación.

Por décadas, el sistema político mexicano atrajo la atención de los investigadores nacionales y extranjeros debido a la notable estabilidad que desde los años treinta tuvo. Los estudios que se generaron pusieron el acento en algunas de las instituciones fundamentales del sistema: el presidencialismo, el corporativismo y, de

¹⁰⁴ *Servicio profesional de carrera en la administración pública federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México, 2003, pp. 149-163

¹⁰⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, Editores Plaza y Valdés, primera edición 2008, México, pp. 194 y 195



manera especial, en el Partido Revolucionario Institucional. Para todos era más que evidente que en México no existía un sistema de partidos ni, mucho menos, un sistema electoral efectivo, a pesar de que también se reconociera la existencia de una democracia, muy al margen de sus deficiencias y los modelos ideales. Al comenzar los años setenta ese asombroso sistema político dio muestras de padecer serios problemas en algunos de sus más importantes aspectos. Fue así como empezaron a analizarse los mecanismos de control político, que parecían menos flexible para enfrentar el descontento social, y el comportamiento electoral, que aun cuando se le reconocía su carácter secundario no dejaba de expresar cierta oposición mediante el voto¹⁰⁶. Un elemento que propició el cambio fue, paradójicamente, la crisis económica que comenzó a manifestarse también entre 1970 y 1975, pues este tipo de problemas hizo posible que aparecieran en puestos esencialmente políticos, individuos con formaciones en las que sobresalía su experiencia en el campo económico.

El país está necesitando transformaciones políticas y económicas que le permitan avanzar, las reformas tienen que ser de profundidad para resolver los muchos problemas estructurales. Ruth Richardson, quien sabe de transformaciones, advierte: *“Los problemas estructurales requieren reformas estructurales. Un gran problema estructural debe abordarse con una gran solución estructural. Si no se enfrentan realmente los problemas estructurales con soluciones estructurales habrá una crisis, y las reformas tendrán que emprenderse bajo el signo de la crisis”*. Tiene razón. Desde 1997 el presidente de la República no cuenta con mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso de la Unión. El resultado práctico es que no existe la decisión de apoyar una gestión efectiva del gobierno que permita el desarrollo del país, debido a problemas de concertación. Al prolongarse esta situación hasta 2006, como parece ser, tendremos una experiencia de nueve años de gobierno dividido¹⁰⁷. El sistema político mexicano define que un poder no puede ignorar al otro, es un sistema con división de poderes en el que el presidente no es el único determinante de las

¹⁰⁶ López Cámara, Francisco, *Seminario sobre el sistema político mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1989, p. 65

¹⁰⁷ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Una mirada hacia el futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición 2006, p. 110



decisiones. El Congreso puede enmendar una iniciativa del presidente, pero éste puede vetarla, la división de poderes existe para evitar la dictadura.

2.2 El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio

En el difícil camino que condujo a la aprobación de la ley del servicio profesional de carrera, aparecieron diversos obstáculos: de orden llamémosle laboral y de orden político, ligados unos y otros de manera casi estructural. Tanto las referencias históricas utilizadas como las interpretaciones y explicaciones formuladas abarcan el ámbito ejecutivo de gobierno y el de la administración pública federal. Hay intentos, que no quedan consignados en estas páginas, de profesionalizar e incluso emitir algún ordenamiento para normar una carrera de servicio civil en algunos estados, al igual que en el Poder Legislativo o en el Judicial. Por otra parte, existe una evidente *“escasez de información acerca del empleo público y de las prácticas que lo vinculan con la administración pública, particularmente por el hecho de que el sistema político estuvo dominado por un solo partido durante un periodo muy largo de tiempo; esta situación dificulta el análisis tanto cuantitativo, como cualitativo”*.¹⁰⁸ El control político hegemónico que ejerció el Partido Revolucionario Institucional hasta hace muy pocos años, significó también el control del Estado y sus recursos; los políticos utilizaron el aparato del Estado y los recursos del gobierno para obtener ganancias políticas de corto plazo y para proporcionar recompensas a los miembros del partido a cambio de apoyo en la confección y puesta en marcha de políticas gubernamentales. No existieron incentivos para introducir medidas que impidieran el uso discrecional de bienes y servicios públicos,¹⁰⁹ como lo podría haber sido un servicio profesional de carrera.

La profesionalización va a tener referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Esta *“confusión”* fue ganando terreno en la medida en que lo fue perdiendo la convicción de formar cuerpos profesionales para la función pública. Aparecen

¹⁰⁸ Allyson, Benton, *Diagnóstico institucional del sistema civil en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, 2002, pp. 1-4

¹⁰⁹ *Idem.*



preocupaciones dentro del amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos, y más tarde, incluso en una federación que los aglutina. De ahí se pasa a la necesidad de demostrar que no son cuerpos profesionalizados en el sentido estricto del término, pero sí honorables; un punto que resultaba importante defender puesto que la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción estaba no sólo lejos de un modelo ideal, sino bien montada en prácticas caracterizadas por su discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción. Es por ello, que hacia finales del siglo pasado aparece la necesidad de incluir controles, normas, órganos, todo ello abocado a “cuidar” el desempeño de los funcionarios públicos. Más adelante se registra también gradualmente otro cambio en el énfasis¹¹⁰. De la preocupación por el rendimiento en términos de personas se pasa muy lentamente a la preocupación por revisar las estructuras y funciones, a fin de encontrar en ellas los problemas y las ineficiencias ya para entonces muy evidentes en la función pública.

Como es bien sabido, hasta el 2003, México no tuvo un servicio profesional de carrera. Si bien la idea estuvo presente desde principios del siglo XX, nunca se implementó en el gobierno federal. Después de serios escándalos de corrupción e ineficiencia gubernamental que condujeron a la crisis económica de 1982, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) evaluó la posibilidad de establecer el servicio civil, pero la desechó porque consideró que podía fortalecer el poder de los sindicatos. El siguiente presidente (Carlos Salinas, 1988-1994) tuvo una visión clientelista del personal público, por lo que no consideró esta propuesta. Sin embargo, su gobierno de nuevo terminó en medio de escándalos de corrupción e ineficacia gubernamental, y en una severa crisis económica¹¹¹. En las elecciones presidenciales del año 2000, por primera vez en la historia moderna del país ganó el candidato de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional, Vicente Fox, del Partido Acción Nacional. Al principio, el gobierno de Fox, con antecedentes e inclinación más bien

¹¹⁰ Pardo, María del Carmen, *El servicio profesional de carrera en México*, Foro Internacional, vol. XLV, número 4, 2005, p. 601

¹¹¹ Méndez, José Luis, *Diseño, aprobación e implementación del servicio profesional en México: lecciones y retos*, Servicio Profesional de Carrera, Vol. V, número 9, pp. 10-13



empresarial, tenía dudas sobre la conveniencia del servicio civil. La inmensa mayoría dentro del mismo partido desconocía las reformas recientes a los servicios civiles y entonces lo equiparaban con la versión ortodoxa del siglo XIX. Así, por la inamovilidad del funcionario que esta versión implicaba, en su opinión más bien bloquearía la capacidad de gobierno de los presidentes (un alto funcionario temía que condujera a "*clavar clavos sin cabeza*" es decir, que una vez dentro difícilmente podrían sacarse del personal de la administración pública).

Además, debe mencionarse que en los primeros años del gobierno de Fox la agenda pública estuvo bastante sobrecargada con diversos asuntos. No obstante, las propuestas de varios legisladores a favor de un servicio civil se fueron sumando en estos años. Primero, un senador del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Rojas, presentó en octubre del 2000 una iniciativa de Ley de servicio profesional. Fue seguido en abril del 2002 por otro senador, César Jáuregui, del Partido Acción Nacional y, en octubre de ese mismo año, por la diputada Magdalena Núñez, del Partido de la Revolución Democrática¹¹². Una vez que el tema se conoció mejor al interior del gobierno, hacia mediados del 2002 la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental decidió impulsar esta reforma y empezó a discutirla con diversos legisladores. Debido en buena medida a ello, en la sesión del congreso correspondiente a la segunda mitad de ese año fue creciendo la posibilidad de que se aprobara en ese año. Sin embargo, esto no se logró, ante lo cual la coalición impulsora de la reforma se amplió con un grupo de funcionarios y académicos que habían venido apoyando la propuesta desde años atrás. Este grupo estableció a principios de 2003 una asociación civil, denominada Red Mexicana de Servicio Profesional. Con el apoyo de varias universidades mexicanas y US Aid, el Consejo Británico y las embajadas de Canadá y Estados Unidos, organizó un foro internacional sobre el servicio civil, a fin de mostrar el grado de aceptación social e internacional que un servicio profesional moderno tenía. Dicho foro contó con la participación de muchos funcionarios, ex funcionarios y académicos de alrededor del mundo, y una amplia asistencia de alrededor de 700 personas. Además, el seminario fue clausurado por congresistas de

¹¹² Pardo, María del Carmen, *El servicio profesional de carrera en México*, Op. Cit. p. 602



diversas fracciones partidistas, quienes pudieron constatar el importante apoyo que existía en México para el establecimiento de un servicio profesional moderno.

En 1965 se crea la Comisión de Administración Pública, a la que se le encomendó la elaboración de un diagnóstico sobre la situación que guardaba la administración pública; el diagnóstico arrojó datos importantes sobre deficiencias que ya desde entonces presentaba la estructura administrativa. Por ejemplo, ya se señalaba el problema de la excesiva centralización en el proceso de toma de decisiones, lo que prohiaba una administración lenta e ineficaz, así como las distorsiones entre el perfil del puesto y las capacidades de los funcionarios. El presidente Luis Echeverría expidió dos importantes acuerdos, el del 28 de enero y el del 11 de marzo de 1971, en los que se sentaron las bases de un ambicioso programa de reforma a la administración pública. El órgano rector de las acciones derivadas del programa fue la recién creada Dirección de Estudios Administrativos, que después pasó a ser dirección general. Se integraron órganos colegiados en los que participaban representantes de las distintas dependencias, como los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos y los de Capacitación, además del grupo de oficiales mayores¹¹³. En ese año se incorporó a la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal. Esta dirección elaboró el catálogo de empleos de la federación, que presentó problemas debido a que en él se confundió la unidad de trabajo con el trabajador; no se definieron los requisitos del puesto y las diferencias respecto de las plazas, ni se aclararon las distinciones entre el grupo profesional dedicado a tareas sustantivas y el que tenía responsabilidades administrativas. En 1975 entró en vigor la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

2.2.1 Periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se advierte un intento por implementar un servicio civil mexicano cuando se le encargó a la Dirección General de Administración

¹¹³ Guerrero Orozco, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, Op. Cit., p. 326



de Personal del Gobierno Federal la puesta en marcha de un programa con el objetivo de administrar sueldos, catalogar puestos y elaborar un modelo de servicio civil. No obstante, el proyecto no prosperó, no superó las etapas de elaboración del anteproyecto de ley. Los resultados que se obtuvieron no fueron más que una reestructuración en el catálogo de puestos, ajustes a los salarios y modificación en el sistema de pensiones. El presupuesto limitado que se le asignó al programa y la prioridad por estabilizar la economía debido a la crisis hicieron que el proyecto de servicio civil se aplazara y posteriormente se olvidara. Desde la academia, la ausencia de este sistema como objeto de estudio en el gobierno federal imponía restricciones obvias al desarrollo de la literatura sobre el servicio civil en México. Esto no significó de ninguna manera que no hubiese investigación al respecto, se encontró por ejemplo, análisis comparativos de otras experiencias internacionales¹¹⁴. Pardo (1995) analizó los casos de Francia, Inglaterra y Estados Unidos; agrega tres dificultades para analizar el servicio civil en México, la multiplicidad de conceptos y términos que identifican a la función pública en la legislación mexicana, además de falta de precisión sobre su estatuto jurídico, estabilidad en el empleo y la inexistencia de una relación entre la formación universitaria y la carrera administrativa. De manera similar, Sun Kim (1999) estudia las diferentes reformas aplicadas a la administración de recursos humanos en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para identificar algunas tendencias como: la delegación de la responsabilidad del gobierno central en los diferentes gobiernos subnacionales, agencias y administradores, el desarrollo de políticas y prácticas más flexibles de salarios y condiciones de trabajo; y un énfasis en la administración del desempeño, en la capacitación y desarrollo.

En 1982 se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que encaminó sus tareas de una manera más decidida para poner en marcha un servicio de carrera. El presidente Miguel de la

¹¹⁴ Pardo, María del Carmen, *Trayectorias de reformas administrativas en México; legados y conexiones*, El Colegio de México, A.C., Guillermo M. Cejudo editores, primera edición 2016, p. 143



Madrid afirmó que se debería dar prioridad “al establecimiento de un servicio civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”.¹¹⁵ Al parecer el gobierno tenía en mente las limitaciones de medidas tomadas con anterioridad y no quería que sus acciones se diluyeran sin que se obtuviera algún resultado concreto. Primero, impulsó la idea de contar con un catálogo de puestos que corrigiera los problemas del que existía entonces, que tenían que ver con el hecho de que, dada su estrecha vinculación con el presupuesto, al asignar con una determinada clave los ingresos para las distintas categorías, resultaba demasiado flexible para hacer corresponder dichas categorías con los puestos y peor aún con los requisitos para ocuparlos. Además, el único criterio de ascenso era la antigüedad, pero no establecía plazos ni procedimientos para llegar al puesto inmediato superior, situación que se dejaba a la “buena voluntad” del jefe.¹¹⁶

El catálogo de puestos del gobierno federal de 1982 contaba con mil seiscientas fichas o cédulas de descripción de los mismos, agrupadas en ciento diez ramas que establecían las características que las identificaban. El sistema escalafonario definió todos los puestos hasta el nivel de director general, pero no incluyó los requisitos necesarios para ocuparlos. Dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto se integró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, responsable de normar y coordinar dicho servicio. En 1983, por acuerdo presidencial se constituyó además la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, a la que se definió como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo para la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal.¹¹⁷ Incluso se publicó un año después el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, en el que se especificaron su integración y funciones.¹¹⁸

¹¹⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Modernización de la administración pública*, Cuadernos IEPES, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982, p. 8

¹¹⁶ Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México INAP/Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 60

¹¹⁷ Acuerdo por el que se crea la comisión intersecretarial del servicio civil, como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal, para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal, D.O.F., 29-06-1983

¹¹⁸ Emisión del Reglamento Interior de la comisión intersecretarial del servicio civil, D.O.F., 19-06-1984



La Comisión tuvo la específica encomienda de proponer el camino más viable para instaurar el servicio civil en las dependencias en las que operaban comisiones encargadas de desbrozar el terreno. El presidente, en el momento de la instauración de la Comisión y a manera de explicación de por qué se incluía también el personal de base, señaló: *“Con el servicio civil de carrera habremos de evitar el arribismo, que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y, en consecuencia, a las valiosas experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y al país.”*¹¹⁹

Para 1984 se contaba ya con un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, una propuesta sobre remuneraciones, formas para seleccionar aspirantes a las plazas, entre otros aspectos. Con este proyecto aprobado se aspiraba a contar con un sistema en el que los mejores puestos fueran otorgados a los más capacitados en función de los requerimientos inherentes a cada cargo.¹²⁰ A pesar de disponer de un marco jurídico o de operación mucho más afinado que los anteriores, y de que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tuvo una participación formal, este propósito quedó frustrado y el argumento de mayor peso para impedir su concreción fue la por demás paradójica resistencia que opuso la misma Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Juan Pablo Guerrero sostiene que hubo dos razones para decidir darle esta participación formal a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; la primera, fue que incorporar a los trabajadores de base implicaba hacer modificaciones a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y la segunda, que un cambio de esta naturaleza por más paradójico que resulte no se podría hacer sin, por lo menos, el concurso de estos trabajadores.¹²¹

Del mencionado proyecto que la Comisión llegó a formular, Juan Pablo Guerrero opina que era bastante sistemático y que proponía un servicio civil controlado

¹¹⁹ Sierra Olivares, Carlos, *Servicio civil de carrera en México*, Documento presentado en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de personal del Istmo Centroamericano, Guatemala, Instituto Centroamericano de Administración Pública y Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, 5–9 de agosto de 1996, p. 188

¹²⁰ Tiburcio, Jesús Armando, *Relaciones laborales en el sector público*, documento de trabajo, número 37, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1992, p. 32

¹²¹ Guerrero, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera*, Documento de trabajo, número 61, México, CIDE, s/f, p. 15



centralmente. Fue rechazado por la federación de sindicatos por considerarlo “*demasiado duro*”, con un único formato de condiciones de trabajo. Si bien reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la legislación vigente, con el “*respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores*”.¹²² En una palabra, no había condiciones para modificar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. No puede dejar de señalarse que el deterioro económico por el que el país atravesó en esos años fue una razón importante para replantear las prioridades, teniéndose que supeditar estos propósitos a la urgencia de la crisis económica. “*Antes de la crisis, los aumentos en el tabulador eran generales y beneficiaban a todos los niveles, por lo que se mantenía una amplia gama de remuneraciones que favorecían la movilidad dentro de la escala a lo largo de los años de trabajo*”.

A partir de 1987, cuando empezaron a operar los llamados pactos económicos, vino el control sobre el alza de los salarios. Para contrarrestar las condiciones de caída real de los salarios de los burócratas de base, el gobierno fue compactando la escala, aumentando los niveles inferiores y acercándolos a los superiores. Al mismo tiempo, se promovieron decididamente los retiros anticipados.¹²³ De hecho, en 1985 se llevaron a cabo recortes de estructura en las secretarías de Estado; así, desapareció la subsecretaría en la que se encontraba la Comisión Intersecretarial, cuyas funciones pasaron a partir de ese momento a la Dirección General de Servicio Civil, con lo que perdió tanto en atribuciones formales como en peso político.

En ese gobierno se creó también la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que corrobora la preocupación por la honorabilidad de los funcionarios, una idea paralela, si no es que supletoria, de la de contar con un sistema que permita el acceso y la permanencia de funcionarios profesionales. Se habían desarrollado y fortalecido prácticas que alejaban la función pública mexicana de un comportamiento profesional, lo que se volvía un problema al acumularse el desprestigio que llegó a ser

¹²² Ídem

¹²³ *Ibidem*, p. 19



señalado de grave por la opinión pública. De ahí que se le confiriera rango de Secretaría a un organismo que operaría bajo reglas y procedimientos de sanción en lugar de prevención o, en su caso, de corrección. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se vuelve el instrumento ejecutor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que también se reforma. En el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el gobierno de Carlos Salinas hay un evidente retroceso en este punto, al menos en el discurso. El documento señala: *“El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado. Se exigirá de ellos el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones.”*¹²⁴ En 1992 se publicó el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para regresar a la Secretaría de Hacienda las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la recién desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro y se añadió a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la fracción que lo regula. Se volvió a reformar la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Ante la falta de una disposición que regulara el sistema de manera integral, fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos. Estas experiencias se pueden calificar de desiguales, pero introducen elementos para contar con cuerpos más especializados y profesionales.¹²⁵

2.2.2 Periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000)

En el período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, aunque utilizó la figura de servicio profesional de carrera¹²⁶, señaló al respecto lo siguiente:

“...La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio

¹²⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México 1989, p. 47

¹²⁵ Pardo, María del Carmen, *Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública*, en Ricardo Uvalle y Marcela Bravo (comps.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1999, pp. 63-80

¹²⁶ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Op. Cit., p. 124



profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad. Un mejor servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional. Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil ...”

En diciembre de 1996, el Presidente de la República se comprometió a promover la iniciativa de ley para la creación del servicio Civil el siguiente año. El ofrecimiento fue hecho en las instalaciones de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde prometió que su propuesta de ley incluiría el punto de vista de los trabajadores de base de la burocracia¹²⁷. Esta encomienda la desarrollaron de manera conjunta la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la Unidad de Servicio Civil.

Al iniciarse el gobierno del presidente Ernesto Zedillo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue transformada en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; se le encargó la modernización, supervisión y el manejo de los procesos administrativos del sector público, esperando que identificara caminos para profesionalizar el empleo público¹²⁸. Asimismo, el nuevo gobierno propuso como parte de su Plan de Desarrollo un programa específico identificado como Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000. El Programa para la Modernización de la Administración Pública

¹²⁷ *Ibidem*, p. 125

¹²⁸ Decreto por el que se aprueba el programa especial de mediano plazo, denominado Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, D.O.F., 28-05-1996



Federal partió de un diagnóstico en el que se reconoció que existía una desvinculación entre plaza y salario, lo que generaba un ambiente poco estimulante para mejorar los rendimientos. Alude también al problema de la capacitación que, junto con otros temas relativos al mejoramiento de capacidades, había quedado como rehén de la política de protección salarial y se había convertido en un recurso de los sindicatos de burócratas y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado para distribuir “*beneficios*” a quienes servían mejor como canales de apoyo al sistema, desvirtuándose su propósito original. El diagnóstico incluido en el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal indicaba que el servicio civil prácticamente no existía en la administración central.

Al Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal se le señalaron dos propósitos explícitos: “*hacer más efectivas y eficientes a las organizaciones públicas, lo que aludía a los propósitos de modernización iniciados en los años ochenta. Y combatir la corrupción y la impunidad a través de mejores formas de promoción y desarrollo de recursos humanos y habilidades de los servidores públicos*”.¹²⁹ Dentro del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal se planteó, como uno de los principales objetivos, el del subprograma titulado “*Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público*”. La Secretaría de Hacienda sería la responsable de formular una propuesta para el servicio profesional de carrera y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo correspondería revisarla para ser aprobada por el presidente. Esta situación generó problemas de coordinación que se convirtieron en un serio obstáculo para lograr una propuesta consensuada. Una cuestión importante en este esquema de profesionalización fue el énfasis puesto en el tema de la evaluación, que permitiría conocer con mayor detalle los rendimientos individuales e institucionales. Este plan incluía una detallada programación de las actividades que se tendrían que llevar a cabo para cumplir con el compromiso de contar con un esquema de servicio profesional de carrera; se establecía los finales de 1997 como fecha límite.¹³⁰ No se

¹²⁹ Ídem.

¹³⁰ Ídem.



tuvo el éxito esperado y el proyecto de ley y el sistema de servicio civil volvieron a quedar pospuestos.

En el Plan Nacional de Desarrollo promulgado en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, se afirmó la necesidad de avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que permitiera que, el cambio de personas en el gobierno, no afectara el servicio a la sociedad, y además se aprovechara la experiencia del personal y los programas exitosos del gobierno anterior. Atendiendo a la lógica de la planeación, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, se emitió el Programa de Modernización de la Administración Pública, entre sus lineamientos consideró la posibilidad de crear el servicio civil.¹³¹ Aunque este programa contiene ya las características propias de la gestión pública, como puede advertirse en el contenido de sus objetivos, respecto de la administración pública no logra consolidar la profesionalización de los servidores públicos. La intención fue transformar a la administración pública en una organización eficaz eficiente y con una arraigada cultura de servicio, veamos cuales son los cuatro subprogramas:

- Participación y atención ciudadana.
- Descentralización y desconcentración administrativa.
- Medición y evaluación de la gestión pública.
- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Los objetivos de este último subprograma eran: *“contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad eficiencia y dignidad en la prestación del*

¹³¹ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*. Poder Ejecutivo Federal. México. 1995, p. 52



*servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad*¹³² El Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal pretendió lograr los objetivos de contar con un sistema de selección, de actualización de conocimientos, un sistema integral de desarrollo de recursos humanos, el fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público así como la efectividad de la función de investigación de responsabilidades. Habrá que reconocer que además de la proyección programática, se emprendieron otras acciones encaminadas a analizar y diseñar un proyecto específico del Servicio Profesional de Carrera. Nos referimos a dos esfuerzos que fueron desarrollados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Servicio Civil, y por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Ambas dependencias elaboraron proyectos de servicio profesional de carrera con criterios diferentes. El criterio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se centró en la profesionalización y capacitación que debería desarrollarse en cada unidad administrativa de las diferentes dependencias, a través de un Centro de Calidad, en esta versión no hubo interés en vincular la profesionalización a otros procesos, como el reclutamiento, selección o la carrera administrativa, que como quedo asentado son esenciales en un servicio profesional que se precie de ser un sistema.

En cuanto a la versión formulada por la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contenía un sistema de reclutamiento con convocatorias abiertas, el sistema de selección comprendía tres exámenes, el general, el técnico y el sicométrico, además de una entrevista. Integro cargos de libre designación para titulares y equipo de apoyo; un sistema de compensaciones en el sueldo, estímulos y prestaciones vinculado a la evaluación misma, que correspondería a esta unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; esquema de promociones sea por grupo, nivel salarial o de grado de responsabilidad. El sistema de evaluación pretendía revisar los procesos, la contribución para eficientar el servicio, el cumplimiento de objetivos y la participación en la capacitación; sistema de separación voluntaria, por mala conducta o mal desempeño, inactividad por siete años

¹³² *Ibidem*, Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal, p. 56



o desplazamiento por libre designación y el recorte de personal. La gran diferencia es que en este proyecto se pretendió incluir al personal de base; planteo una operación del sistema centralizada en la propia Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta dualidad de proyectos y la pugna entre quienes lo presentaron se ha considerado¹³³ causa del fracaso de ese intento para la consolidación y puesta en marcha del sistema.

2.2.3 Periodo del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006)

La alternativa partidista en el Ejecutivo Federal trajo consigo expectativas sobre un cambio en la vida política del país. Las elecciones del año 2000 se vieron como una posibilidad en la alternancia de partidos en el ejercicio del poder político encaminada hacia el fortalecimiento de la vida democrática del país. Para responder a estas expectativas, el presidente Vicente Fox planteó una agencia reformadora que proponía cambios a la administración pública para atender las demandas democratizadoras. No obstante, durante el gobierno de Vicente Fox se publicó en 2003 la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal¹³⁴. Aunque esta idea no era nueva, cabe recordar que ya existían sistemas profesionales como el de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por mencionar sólo uno, por primera vez se instauraba un servicio civil para la Administración Pública Federal. El desarrollo de la literatura sobre la formación y capacitación de funcionarios ha ocupado un lugar importante en la literatura sobre la modernización y reformas administrativas. A principios de este siglo, la academia mexicana tuvo un interés renovado en los servicios civiles, motivado por lo propuesto en la Agenda de Buen Gobierno. Sin embargo, antes de la instauración en el ámbito federal, ya se escribía sobre servicios civiles en México. El interés de aquel entonces era también una preocupación práctica: el servicio civil era un elemento ausente en las reformas administrativas de sexenios

¹³³ Así concluye Martínez Puón, "... *proyectos de servicio profesional de carrera y servicio civil*, diferentes en muchos aspectos que indican que no existió la suficiente coordinación entre estas dos unidades para emprender un proyecto de carácter conjunto: por el contrario, al parecer existieron diferencias sustanciales en cuanto a la concepción de la idea de lo que debiera ser esta figura." En el libro *La profesionalización de la Administración pública en México*. Ministerio de Administraciones Públicas. INAP, Madrid, 2003, p. 130

¹³⁴ Pardo, María del Carmen, Op. Cit., p. 86



pasados. La idea de servicio civil no fue novedosa con el sexenio de Vicente Fox; antes hubo intentos fallidos de instaurarlo.

En julio de 2000 ganó las elecciones presidenciales el Partido Acción Nacional, después de que el Partido Revolucionario Institucional gobernara de manera ininterrumpida por más de 70 años. En la campaña electoral, Vicente Fox, como los anteriores candidatos a la presidencia de la república, ofreció instaurar el servicio profesional de carrera; esta vez la promesa fue cumplida. Al llegar el cambio de partido en el poder, además de distinto signo político, tanto en el Congreso como en el Ejecutivo empieza a revivirse la idea de poner en marcha el servicio civil de carrera. La iniciativa surgió de la Cámara de Senadores. Su factura primero fue priista y después el Partido Acción Nacional elaboró otra. La iniciativa no provocó un debate acalorado; se logró aprobarla, con una amplia mayoría, también en la Cámara de Diputados. Una explicación para entender por qué pudo aprobarse sin mayores sobresaltos es que se trataba de una iniciativa que de alguna manera compartían los dos partidos mayoritarios, a los que incluso se sumó el Partido de la Revolución Democrática, que también presentó una iniciativa que abonaba en el interés de contar con un servicio civil de carrera. Otro factor importante se relaciona con el tiempo en el que esta iniciativa se concreta y se vuelve ley. La idea se revive al iniciarse el sexenio, lo que ofrece un margen suficiente para diseñarla y ponerla en marcha. Pero quizá lo más significativo estuvo relacionado con el hecho de que se constituyó la Red Mexicana para el Servicio Profesional, integrada por académicos y expertos, que sirvió para generar un clima favorable a la iniciativa,¹³⁵ aunque hay que señalar que su trabajo no llegó a trascender a amplios grupos de la sociedad. Con fecha 10 de abril de 2003, el *Diario Oficial* publica el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, misma que entró en vigor el 7 de octubre de ese año; un año después se expidió su reglamento.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley se señaló: “*se propone este mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función*”

¹³⁵ Entrevistas con funcionarios responsables de poner en marcha el sistema, 2004, 2005.



*pública con base al mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.*¹³⁶

*La ley está concebida como una “herramienta para la administración de personal en la administración pública que garantice el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servicio público a través del mérito y la evaluación permanente de su desempeño, en un marco de transparencia y legalidad”.*¹³⁷ *El Sistema del Servicio Profesional de Carrera planteó como misión “buscar, atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que su neutralidad política sea un factor estratégico de la competitividad del país”.*¹³⁸

El órgano encargado de operar el sistema es la Secretaría de la Función Pública que reemplazó a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En la estructura mediante la cual se opera el sistema, está, en el vértice superior, la Secretaría de la Función Pública. De manera clara la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal señala en su artículo 6° que la Secretaría de la Función Pública será la encargada de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema en las dependencias y vigilar que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el sistema, de acuerdo con lo establecido por el propio documento normativo.¹³⁹ Para ello, contará con un consejo consultivo¹⁴⁰ que evaluará el funcionamiento general del sistema y propondrá recomendaciones, así como los comités que se integran por miembros de la Secretaría de la Función Pública y de cada dependencia que coordinan el buen funcionamiento del sistema en las agencias.¹⁴¹

¹³⁶ Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, D.O.F., 10-04-2003

¹³⁷ Méndez, José Luis, *Retos inmediatos del servicio profesional de carrera*, servicio profesional de carrera, número 1, México, 2004, pp. 5-12

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.

¹⁴⁰ Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.

¹⁴¹ *Los comités técnicos de profesionalización y selección* serán responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad.



Las facultades de la Secretaría de la Función Pública para cumplir con su labor son: emitir los criterios y establecer los programas, elaborar el presupuesto anual para su operación, administrar los recursos, crear los manuales de operación y emitir las normas para el buen funcionamiento del sistema. De igual manera y en sintonía con la propuesta que privilegia una operación descentralizada, dar seguimiento a la implantación y operación del sistema en cada dependencia y, en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, amén de tomar las pertinentes respecto de aquellos actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas; aprobar la conformación y desaparición de comités; aprobar las reglas y propuestas de los comités; aprobar los mecanismos de evaluación; resolver las inconformidades que surjan; promover y aprobar los programas de capacitación; establecer los mecanismos necesarios para conocer la opinión ciudadana; y revisar de manera periódica la operación en diversas dependencias.¹⁴²

Se crearon también la Subsecretaría de la Función Pública y, dependiente de ella, la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, que tiene la responsabilidad de coordinar el trabajo de los comités técnicos y de sus direcciones de recursos humanos y áreas afines. El sistema está previsto para cubrir los niveles de director general, de área, subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. Esta Unidad desaparecerá en junio de 2005 para transformarse en la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal. La ley prevé la incorporación de los llamados funcionarios de libre designación, que ocuparían los cargos de la alta función pública, cargos con una clara vinculación política, así como la posibilidad de que los de base entren en el esquema de carrera, una vez que soliciten licencia o se separen de la plaza que ocupan. Existe también la figura del recurso de revocación en caso de presentarse inconformidades. Finalmente, en los artículos transitorios se establecen los plazos para su puesta en marcha, para la emisión del reglamento y para la integración de los órganos de decisión. De igual modo, la ley enumera los servidores públicos que quedan fuera del sistema de carrera, esto es, el personal que presta sus

¹⁴² Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.



servicios en la presidencia de la república, los secretarios de despacho, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los subsecretarios, oficiales mayores, los titulares de cargos homólogos, los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del servicio exterior y asimilado a éste; de hecho, en septiembre de 2005 se reformó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal para excluir de su aplicación a todo el personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de la rama médica, paramédica y grupos afines; los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema de servicio de carrera; y los que presten un servicio mediante contrato y sujetos al pago por honorarios.¹⁴³

A todas luces, la exclusión de un número tan importante de funcionarios se antoja como una “*solución*” forzada, que obedece al hecho de que, si se hubiera incluido a funcionarios como, por ejemplo, los maestros, la iniciativa se hubiera entorpecido hasta el punto de paralizarse. Sin embargo, haberlos dejado fuera refiere a un universo mutilado de funcionarios y al hecho de que por razones políticas se tuvo que subordinar el propósito modernizador.¹⁴⁴

¹⁴³ Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.

¹⁴⁴ Si consideramos que en toda la administración pública federal trabajan alrededor de tres millones de personas, el universo que abarcará los de carrera representa una proporción baja, puesto que se espera que el sistema, operando a toda su capacidad, incorpore entre 40 y 60 mil funcionarios.



CAPÍTULO 3

Las pruebas legales para incentivar el servicio profesional de carrera

La planeación de la fuerza laboral puede contribuir a fomentar las políticas de diversidad al identificar los niveles actuales de contratación de personal y las competencias disponibles, y cómo se satisfarán las necesidades futuras en este sentido. Por otro lado, los planes y programas estratégicos del servicio profesional de carrera deben aclarar la contribución de las políticas de diversidad a las metas más amplias del gobierno. La Secretaría de la Función Pública podría actuar como centro de promoción de las políticas de diversidad. Sería responsable de desarrollar la estrategia, dar seguimiento al avance, difundir los beneficios, vincular los problemas de diversidad con la planeación estratégica de la fuerza laboral y ofrecer a las secretarías y dependencias orientación y apoyo en la implementación de sus propias políticas de diversidad¹⁴⁵. Un elemento clave es lograr el equilibrio adecuado entre la coordinación del gobierno central y la delegación de la responsabilidad de la implementación. La creación de redes de colaboración puede ayudar a fomentar el diálogo y el intercambio de información, y permitir la información correctiva sobre los principios orientadores generales y sugerencias de mejoras entre los directores de recursos humanos.

Dar a los empleados la posibilidad de hacer carrera es la esencia de un sistema como el servicio profesional de carrera. El subsistema de desarrollo profesional establece la posibilidad de que los servidores públicos hagan carrera en este sector. Los comités técnicos de profesionalización son responsables del establecer caminos de avance profesional y ascenso. De acuerdo con los directores de recursos humanos, existe una falta de regulación y avance en la implementación del subsistema de desarrollo profesional. En las condiciones actuales, el servicio profesional de carrera no proporciona los medios para el crecimiento profesional en el servicio público, y no hay mecanismos de ascenso, rotación periódica o movilidad y desarrollo profesional

¹⁴⁵ OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>, 2011, p. 197



para los servidores públicos de carrera. Ésta es una de las principales debilidades del Servicio Profesional de Carrera mexicano. Según algunos oficiales mayores y directores de recursos humanos, es difícil conseguir un ascenso debido en parte a la deficiente regulación y a la falta de avance de diseño de instrumentos para evaluar el desempeño. Los servidores públicos de carrera entrevistados para este estudio señalaron que hay un sentimiento generalizado de que el personal de carrera busca más una situación de estabilidad que de avance profesional en el servicio público¹⁴⁶. Al parecer, la única aspiración de mejora se refiere a los aumentos salariales, no a la calidad profesional, lo que refleja una insistencia insuficiente en el desarrollo integral del personal. En México y en otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico hay una insistencia creciente en el desarrollo profesional autogestionado, y un abandono de la idea de una trayectoria profesional asegurada o predecible. Para intensificar esta práctica, México tendría que invertir en el desarrollo de marcos de competencias a fin de proporcionar una estructura para que las personas aprendan y se desarrollen, y alentarlas a planear su propia carrera y solicitar los puestos que satisfagan sus aspiraciones de desarrollo profesional.

La profesionalización del servicio público tiene importancia como asunto de carácter público. Se ha convertido en punto central de las agendas de gobierno y se enlaza con la necesidad de que la función pública sea más abierta, competitiva y democrática. Para los gobiernos contemporáneos, el servicio público profesionalizado es requisito de una buena dirección de los asuntos públicos y es testimonio de que son receptivos a la sociedad, a los grupos ciudadanos; en fin, al amplio público que integra la vida social y económica. La sociedad no es una suma de voluntades anónimas, ni espacio en el que habitan ciudadanos en abstracto. Por el contrario, se reconoce y es reconocida como sitio de individuos, grupos, asociaciones, tipos de organización y estrategias de movilización que tienen incidencia en las estructuras de gobierno. La sociedad se refleja como un conjunto de voluntades y acciones que se orientan hacia la movilización de energías, recursos e información. Por eso, los gobiernos tienen que diseñar y aplicar respuestas puntuales a problemas específicos, y tomar distancia de

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 198



las soluciones que pretenden abarcar de manera homogénea lo que en el mundo de la realidad es diverso. Los gobiernos tienen ante sí retos y desafíos mayúsculos¹⁴⁷. De este modo, su capacidad de respuesta depende de la preparación del personal público. Éste es el centro que acredita y justifica el servicio público como el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno. Del servicio público depende que el vínculo gobierno-ciudadanos sea fructífero. En efecto, la prestación de los servicios públicos, las tareas de justicia, la administración de la vida económica, la conducción de los asuntos políticos, el manejo de la política económica, de las relaciones exteriores y el logro del bienestar social, son, entre otros, capítulos básicos que tiene a su cargo el gobierno.

Es aceptado que un servicio público profesionalizado combate el clientelismo en el desempeño gubernamental; por la seguridad de empleo y la capacitación, el servicio civil disminuye el patrimonialismo y la corrupción, mejora el desempeño administrativo, y, por lo tanto, la eficacia y la eficiencia del gobierno. Todo lo anterior favorece, supuestamente, la recaudación de impuestos, la prestación de servicios, la promoción económica, la honestidad, la respuesta al público y la continuidad de los programas. Si lo anterior hace tan deseable el servicio civil, ¿Por qué el gobierno mexicano no ha logrado implantar dicho sistema? Por lo menos desde el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), en México no ha estado clara la distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, puesto que la carrera política que ha llevado a la presidencia ha sido preponderantemente burocrática. Lo anterior se debió a que el sistema político ha sido autoritario y presidencialista, con la subordinación del poder legislativo y con lógicas de competencia por el poder particulares y alejadas, hasta hace muy poco (1988), del juego democrático electoral¹⁴⁸. La Constitución mexicana produjo un régimen presidencialista: el presidente es elegido directamente por sufragio universal, no depende del apoyo a la confianza del congreso para la conformación y dirección de su gobierno (existe formalmente la separación de poderes), dirige el poder ejecutivo sin intermediarios y posee facultades legislativas

¹⁴⁷ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela, *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999, p. 7

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 14



(poder de veto parcial y total definición del presupuesto, creación de reglas para la aplicación de la ley y expedición de decretos, en situaciones extraordinarias de emergencia, en las materias de sanidad, de tratados internacionales, de reglamentación y de regulación económica-particularmente comercio exterior).

No obstante, a la par de los esfuerzos que se siguen realizando a nivel de toda la Administración Pública, no se deben dejar de lado los esfuerzos de carácter sectorial de los últimos años en materia de profesionalización de servidores públicos tendentes a establecer un "*servicio civil de carrera*" o en las cuales al menos su normatividad ya contempla esta figura jurídica administrativa; estos esfuerzos de carácter sectorial son:

- Secretaría de Relaciones Exteriores (desde 1934)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial)
- Procuraduría General de la República
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Comisión Nacional del Agua
- Procuraduría Agraria
- Instituto Federal Electoral
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria, en fase de implementación).

Además de éstas, habría que agregar el personal que forma parte del Poder Judicial a través de sus Consejos de la Judicatura, cuyo ingreso se realiza por concurso de oposición y de los intentos que se están logrando en el Poder Legislativo, así como a las universidades públicas que cuentan con profesorado de carrera cuyo procedimiento de ingreso es similar al anterior. A la par de estas experiencias sectoriales, es menester mencionar las distintas iniciativas que ha habido para el establecimiento de un servicio civil de carrera para la Administración Pública Federal. Al respecto, existió una propuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al



Servicio del Estado denominada Estrategia de Mediano Plazo para la Carrera de Servicio Civil de 1989.

3.1 Avances en materia de profesionalización en México

En los últimos años, con la excepción del Servicio Exterior, a la par de los intentos en el establecimiento de un servicio civil de carrera para toda la Administración Pública Federal y por ende para los estados de la República, se han institucionalizado algunos esfuerzos en organismos de la propia Administración central y paraestatal, y en algunos de carácter autónomo. Este fenómeno de carácter parcial o experimental, o como algunos especialistas le llaman prueba piloto, se ha venido dando de manera gradual, y en instituciones que por las actividades que desarrollan ha resultado imprescindible la profesionalización de sus servidores públicos. De las experiencias institucionales más representativas de la Administración Pública, se destacan las siguientes:

- Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.'
- Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.
- Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria.
- Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.
- Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría. General de Justicia del Distrito Federal.
- Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria.

3.1.1 Servicio Exterior Mexicano

La Secretaría de Relaciones Exteriores, ha tenido una larga y prestigiosa trayectoria. La primera Ley que reguló el Servicio Exterior Mexicano data de octubre de 1829,



apenas 7 años después de consumir la Independencia. A lo largo del siglo XIX se expidieron diversos decretos y normas para regular el servicio exterior mexicano. En el año de 1835 aparece en la Secretaría de Relaciones Exteriores un diplomático consumado que hizo grandes aportaciones a la diplomacia de aquel siglo. Redactó un importante documento denominado *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores*. En ese documento Gutiérrez de Estrada formula la más importante y en su momento, la menos comprendida de sus propuestas. El artículo 13 de la Memoria dice: *“Se establecerá en la capital, bajo la inmediata inspección del ministro de relaciones, un colegio diplomático en donde se enseñe pública y gratuitamente derecho natural, político, de gentes y marítimo, historia general, geografía, economía política y con especialidad la parte que se roza con el comercio francés, inglés, alemán y diplomacia práctica”*¹⁴⁹. 140 años después de que Estrada propusiera la creación de un Colegio Diplomático¹⁵⁰, se fundó el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos con el objeto de formar cuadros que al mismo tiempo que estén capacitados para los cargos designados, asuman la tradicional política exterior de México y fomenten sus intereses en un escenario internacional cada vez más complicado.

La carrera diplomática profesional, el Servicio Exterior Mexicano, fue creada muchos años antes que la Ley del Servicio Civil aprobada por el Congreso en el año 2003. En el año 2007, el Servicio Exterior Mexicano estaba integrado por 1200 diplomáticos en dos ramas: la diplomática consular y la técnica y administrativa. Por cada millón de habitantes el Servicio Exterior Mexicano tenía ese año únicamente once miembros en tanto que Canadá tenía ciento setenta y cuatro diplomáticos por cada millón, el Reino Unido ciento dieciocho, Korea noventa y siete, Argentina treinta y uno y Brasil trece. De acuerdo a un documento de trabajo interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁵¹, existe la *“necesidad de que México se inserte de manera competitiva y promisoria en el fenómeno de la globalización, lo cual implica la*

¹⁴⁹ Pichardo Pagasa, Ignacio, *Winning the needed change: saving our planet earth*, International Institute of Administration Sciences, volume 30, 2009, p. 163

¹⁵⁰ En enero de 1994 entró en vigor una nueva *Ley del servicio exterior mexicano* y en octubre de ese mismo año se publicó el Reglamento de la misma Ley.

¹⁵¹ Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.



inminente tarea de capacitar a una nueva generación de diplomáticos que disponga de la capacidad y los conocimientos para contribuir a los objetivos de la política exterior del gobierno mexicano”.

La profesionalización del Servicio Exterior, así como el establecimiento de su carrera administrativa son sin duda de las acciones en la materia, con mayor desarrollo y consolidación en la Administración Pública del país. La existencia de esta actividad, con antecedentes en el siglo XIX¹⁵², tiene como fecha de inicio el año de 1922, en el que el ingreso de las personas al Servicio Exterior Mexicano se realiza por medio de concursos públicos. Con una reorganización en 1934, con una Ley de 1994, actualmente tiene como fundamento jurídico la Ley y el Reglamento del Servicio Exterior de 2002. El capítulo 11 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que el Servicio Exterior Mexicano está integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado.

El Servicio Exterior se compone de las siguientes ramas: diplomática consular y técnico administrativo. La rama diplomática consular comprende los siguientes rangos: la primera de ellas Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario y Agregado Diplomático. Y la rama técnico administrativa que se subdivide en: Coordinador Administrativo, Agregado administrativo con tres categorías A, B Y C, y Técnico Administrativo con tres categorías A, B y C. El personal de carrera, de acuerdo con lo que señala el artículo 6 de la Ley, es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior en México. Con respecto al personal temporal, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley del Servicio Exterior, le corresponde al presidente de la República hacer los nombramientos que no podrán exceder de seis años; una vez concluido este término cesarán sus funciones automáticamente¹⁵³. Los así nombrados no formarán parte del

¹⁵² Algunos antecedentes son el *Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático* del 7 de mayo de 1822 bajo la regencia de Agustín de Iturbide. La Ley del Servicio Exterior Mexicano del 31 de octubre de 1829 del presidente Vicente Guerrero. Los cuales sumadas a otros más dan cuenta de un total de 29 ordenamientos, desde 1822 hasta 2002, fecha en que entró en vigor la actual Ley del Servicio Exterior Mexicano. Véase Gustavo Martínez, *La carrera en el servicio exterior mexicano en Servicio Público de Carrera. Experiencias y Perspectivas*, Memoria del seminario, Ed, INAP México 2001.

¹⁵³ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, Primera edición, 2003, pág. 141



personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. Por su parte, el artículo 8° determina que el personal asimilado se encuentra integrado por funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento ha sido gestionado por otras dependencias y entidades del Ejecutivo Federal ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. La cual considerará si la solicitud de dicho personal es procedente o no; si es procedente, entonces el personal será acreditado con el rango que dicha Secretaría determine y su duración será por el tiempo que dure la comisión.

El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior y las dependencias o entidades que hayan solicitado su asimilación serán las únicas responsables de los actos realizados por sus representantes. Es importante mencionar que el personal asimilado y temporal podrá ingresar a la carrera del Servicio Exterior a las ramas diplomática consular y técnico administrativo, previo cumplimiento de requisitos y existencia de vacantes. La organización del Servicio Exterior le corresponde a la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, que es un órgano colegiado que conoce cualquier asunto relativo al ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas, y casos excepcionales de licencia de personal del Servicio Exterior. La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano se integra por un Embajador de Carrera designado por el secretario, quien la presidirá, el Oficial Mayor de la Secretaría, el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal de Servicio Exterior¹⁵⁴, el Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría y un representante de cada uno de los rangos técnico-administrativos "C" hasta coordinador administrativo y de Tercer Secretario hasta Ministro, adscritos a la Secretaría, que serán elegidos por sus pares para cubrir periodos de un año. Dichos representantes participarán exclusivamente cuando se trate de asuntos relacionados con el personal de la categoría que representan. La Comisión de Personal se encuentra dividida en cuatro subcomisiones: Subcomisión de Ingreso, Subcomisión de Rotación, Subcomisión de Evaluación y Subcomisión de

¹⁵⁴ Ibidem, p. 143



Asuntos Disciplinarios. La Ley regula el sistema y define al Servicio Exterior como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios constitucionales.

3.1.2 La Carrera Magisterial

En el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, uno de los puntos es el denominado Revaloración de la Función Magisterial, el cual considera al maestro como uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo. La Revalorización de la Función Magisterial comprende seis aspectos principales¹⁵⁵:

- Formación del maestro
- Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio
- Salario profesional
- Vivienda
- Carrera Magisterial,
- El nuevo aprecio social por su trabajo.

El establecimiento de la carrera magisterial se inició a partir del 14 de enero de 1993, haciéndose retroactivos sus beneficios a septiembre de 1992. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la carrera magisterial propone dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente del país: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. Sus objetivos específicos: 1) elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros; 2) reforzar el interés en la actuación profesional del magisterio, al ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente; 3) reconocer el desempeño y la permanencia

¹⁵⁵ Véase www.sep.gob.mx Revaloración de la función magisterial/1999.



del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de actualización; 4) promover el arraigo profesional y laboral de los docentes en el nivel educativo o en el lugar donde trabajan, reconociendo aquéllos que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo nivel de desarrollo y escasa atención educativa; y 5) cumplir con esquemas que promuevan una amplia participación del maestro en la escuela y en la comunidad, propiciando un mayor reconocimiento a la actividad docente¹⁵⁶. La operación del programa de carrera magisterial está regulada por un conjunto de Lineamientos Generales suscritos por la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato de Trabajadores de la Educación.

Este programa se basa en un sistema de promoción horizontal que consiste en crear en un mismo nivel de puestos diferentes grados de categorías, en este caso hasta cinco A, B, C, D, y E, con diferentes tipos de salarios, para el personal docente de los subsistemas de educación básica, con reglas y modalidades propias, que responde a las demandas de los maestros y de su organización sindical; se cuenta con un mecanismo que permite la movilidad dentro su propia categoría, manteniendo vigente el escalafón actual, sin afectar ningún derecho laboral del trabajador. Todo esto tiene el propósito de superar la promoción sólo vertical que data desde 1973 a través del *Escalafón de los trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública* que se sustenta en buena medida en la antigüedad y parcialmente en el mérito. En el programa de la carrera magisterial pueden participar todos los docentes de educación básica que cuenten con los siguientes requisitos: 1) tener nombramiento definitivo; 2) tener nombramiento provisional sin titular; 3) cubrir los requisitos mínimos de antigüedad y 4) cumplir con el grado académico establecido para cada tipo de modalidad educativa. En cuanto a niveles educativos que participan están los siguientes: Inicial, Preescolar, Primaria, educación Indígena, Secundaria, Secundaria Técnica, Telesecundaria, Física, Especial, Extraescolar, Internados y Centros de capacitación¹⁵⁷. Como es un programa de alcance nacional y la formación magisterial

¹⁵⁶ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México*, Op. Cit., p. 147

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 148



pasa a ser de jurisdicción estatal, cada entidad federativa tiene la responsabilidad de integrar un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación y corresponde al gobierno federal la parte normativa correspondiente. Este dato es importante proporcionarlo ya que, si el programa de carrera magisterial está destinado para una cobertura 580,993 plazas en todo el país, en su mayoría son administradas por los estados de la República.

Hasta 2013, la carrera profesional de los maestros se regía por la denominada “*carrera magisterial*”, un sistema profesional iniciado en 1993, el cual se había modificado en diversas ocasiones. Durante el sexenio de Felipe Calderón involucró algunos concursos de ingreso y evaluaciones de desempeño, pero en general los procedimientos de este sistema han tenido muy baja credibilidad, debido al dominio que ha ejercido el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación sobre la política educativa. En 2013 se aprobó la Ley del Servicio Profesional Docente, que implicó diversos cambios. Esta normatividad abrió esperanzas de que finalmente se estableciera un servicio profesional para este sector del Estado mexicano, ya que, por ejemplo, introdujo evaluaciones de desempeño asociadas a la permanencia en el puesto. Sin embargo, estos y otros cambios causaron una resistencia muy fuerte por parte de los maestros, lo cual ha hecho difícil su aplicación, al menos en el corto plazo (aunque quizá las evaluaciones puedan llegar a servir en alguna medida para mejorar el desempeño de este grupo de servidores públicos). El 12 de julio de 2014 se realizó un concurso en el que participaron 128,475 docentes de 30 entidades, para obtener una de las 16,505 plazas de maestros y directivos en los niveles preescolar, primaria y secundaria¹⁵⁸. Esta nueva ley puede implicar una mejoría en este sector, no obstante, el grado en que ello sucederá aún está por verse dado que en los próximos años se tendrán que enfrentar varios retos importantes.

¹⁵⁸ Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M., *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2016, p. 328



3.1.3 Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria

La propuesta arranca a partir de la transformación de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda en uno nuevo: el Sistema de Administración Tributaria en 1997. En el seno del organismo se contempla la creación del Servicio Fiscal de Carrera que ha comenzado a operar a partir del año 2001. Desde el 7 de febrero del 2000, el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera -órgano rector del sistema autorizó el funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera, con el fin de puntualizar perfiles, valuaciones, temarios de conocimiento, teniendo como apoyo el inventario de recursos humanos. Según se señala en el artículo 15 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria¹⁵⁹:

"El Servicio Fiscal de Carrera tendrá como finalidad dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales, cualificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto".

De acuerdo con la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en esta institución actualmente existen tres categorías de personal:

- Los funcionarios fiscales de carrera, que son aquellos directivos, especialistas y técnicos de confianza que han superado el proceso de reclutamiento y selección para nuevo ingreso, o bien que han aprobado el proceso de detección de conocimientos y habilidades para el personal que labora actualmente en la institución.
- Los funcionarios de libre designación, en el que se agrupan los directivos, especialistas y técnicos de confianza que pueden ser nombrados y removidos libremente.

¹⁵⁹ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México*, Op. Cit., p. 163



- Los empleados de base, que se rigen por la reglamentación prevista para el personal sindicalizado, y que también pueden aspirar a ser funcionarios de carrera renunciado o pidiendo licencia a su base y cubriendo los requisitos que correspondan.

El Servicio Fiscal de Carrera está regido por un Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera que regula las relaciones entre los funcionarios fiscales y el Servicio de Administración Tributaria. El objetivo de este ordenamiento es establecer las bases para la integración, operación, funcionamiento, operación y desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera. La instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera persigue un doble propósito: por un lado, que el Servicio de Administración Tributaria logre óptimos niveles de operación al contar con los cuadros técnicos directivos idóneos y, por el otro, organizar un sistema de servicio civil que estimule la superación constante del personal, que lo impulse a alcanzar niveles de excelencia en su desempeño y a sentirse satisfechos dentro de la institución, y en consecuencia, que se sienta motivado para permanecer en ella¹⁶⁰. Los principios rectores que definen la filosofía y bajo los cuales se organizan e integran todos los componentes del Servicio Fiscal de Carrera son:

- El de igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades,
- El de especialización y profesionalización para todos los puestos de carrera.
- El de retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad que sean suficientes para atraer y retener los mejores funcionarios fiscales.
- El de capacitación y desarrollo integral obligatorio, permanente y vinculado con la actividad sustantiva, con la promoción y con la elevación de la eficiencia institucional.
- El de integridad, responsabilidad y conductas adecuadas que deben observar los funcionarios fiscales en el cumplimiento de sus funciones.

¹⁶⁰ Ibidem, p. 164



En el Servicio Fiscal de Carrera se integran e interactúan diversos subsistemas regulados por un marco normativo claro y preciso, que son los siguientes: 1) incorporación, reclutamiento y selección del personal; 2) compensaciones y reconocimientos; 3) planeación de la carrera fiscal; 4) capacitación, desarrollo y cultura organizacional; y 5) evaluación. Según María del Carmen Pardo, se plantea la profesionalización de los funcionarios que integran el Sistema de Administración Tributaria como una tarea dentro de otra de magnitudes más amplias referidas a un cambio en la cultura organizacional, lo que está indicando que los intentos por profesionalizar deben darse en contextos distintos a los que han operado tradicionalmente. De igual manera, en el estatuto se describen las causas que pueden dejar sin efecto o ser motivo de revocación el nombramiento de los Funcionarios Fiscales de Carrera, así como los derechos y obligaciones tanto para los funcionarios fiscales como para los del Servicio de Administración Tributaria en general. Es importante resaltar que el propio estatuto contempla la necesidad de defender a los Funcionarios Fiscales de Carrera contra actos de autoridad que afecten sus derechos. Para ello, se contempla la existencia de un Comité de Conciliación, ante el cual los afectados podrán interponer recursos de revisión para solventar situaciones como las descritas. Adicionalmente, al estatuto y todas las medidas que contempla, se cuenta con un Código de Ética del Servicio Fiscal.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria se encuentra vigente desde el 1 de junio de 1997, y crea el servicio de administración tributaria, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que estará a cargo de las actividades recaudatorias del gobierno federal, con autonomía de gestión, técnica y presupuestaria. En el Sistema de Administración Tributaria desde el 7 de febrero del 2000, el Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera autoriza el funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera, con el fin de puntualizar perfiles, valuaciones, temarios de conocimientos, teniendo como apoyo el Inventario de Recursos Humanos. Se acuña, para tal efecto, la categoría Funcionarios Fiscales de Libre Designación, para que participen en los procesos de detección de conocimientos



y habilidades sobre los puestos que desempeñan¹⁶¹. A partir del mes de julio de ese mismo año, se difundió en qué consistiría el Plan de Carrera, tomando en cuenta la información sobre los puestos, las líneas promocionales por especialidad y el modo de organizar la carrera administrativa en la Institución. Por eso, y de acuerdo con el artículo 15 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, *“El Servicio Fiscal de Carrera tendrá la finalidad de dotar al servicio de administración tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto”*.

3.1.4 Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

El antecedente más inmediato en la Procuraduría General de la República PGR sobre el tema del servicio civil de carrera, lo es el Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal del 17 de mayo de 1993. En dicho reglamento se establecieron una serie de disposiciones que definían y regulaban la carrera, sin embargo, este primer paso no fue suficiente para obtener los resultados deseados, ya que en la práctica se observaba una inconsistencia en el cumplimiento de las reglas que involucraban el desarrollo del personal ministerial. Como consecuencia, se siguieron planteando alternativas que permitieran la consolidación del servicio civil, las cuales fueron materializadas en 1996 con la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como de su reglamento. En el citado cuerpo normativo se regula expresamente el Servicio Civil de Carrera del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República y se establecen una serie de reglas bajo las cuales se determinan tanto los procedimientos de ingreso como de permanencia¹⁶². La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 32, establece el servicio civil de carrera del Ministerio Público Federal como elemento básico para el

¹⁶¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés, primera edición, 2000, p. 171

¹⁶² Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México*, Op. Cit., p. 160



ingreso y la formación de los integrantes de la institución, del personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales y, por la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza, de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. El servicio civil de carrera tiene carácter de obligatoriedad y es permanente, desarrollándose bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad; y bajo los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad.

El servicio comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y separación del servicio público. El ingreso y la promoción se realiza mediante concurso, a través de convocatoria y bajo la aplicación de exámenes prácticos y orales. Tales procedimientos son administrados por la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, cuyo titular es el Secretario Técnico del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación. El ingreso a la categoría básica de Agente del Ministerio Público se realiza mediante concurso por oposición interna o libre, al primero solamente tienen acceso los secretarios del Ministerio Público de la Federación. El ingreso y la promoción para la Jefatura de Unidad Especializada y la inmediata inferior a ella, se realiza a través de concurso interno de oposición o de oposición libre¹⁶³. En los concursos internos de oposición para Jefe de Unidad Especializada, sólo participan los agentes del Ministerio Público de la Federación de la categoría inmediata inferior. En cuanto al ingreso a las categorías de perito en el rango básico se realiza a través de concurso de ingreso. En relación al nombramiento, la propia Ley Orgánica, en su artículo 33, determina que los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos del Servicio Civil tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo. El Procurador General de la República, en casos excepcionales, puede efectuar nombramientos de agentes del Ministerio Público de la Federación, especiales o visitadores, agentes de la Policía

¹⁶³ *Ibidem*, p. 161



Judicial Federal o peritos, omitiendo el concurso de ingreso, siempre y cuando se trate de personas de amplia experiencia profesional. El personal nombrado en estos casos no podrá ser personal del servicio civil, a menos que efectúe el proceso para el ingreso establecido. En consecuencia, son nombrados y removidos libremente.

Sobre el tema la Procuraduría General de la República lleva a cabo su programa de profesionalización a través del Instituto Nacional de Ciencias Penales. Este instituto es la entidad que organiza la enseñanza de los estudios de posgrado especialidades, maestría y doctorado e impulsa la profesionalización del Ministerio Público de la Federación y de los Servicios Periciales. Este Instituto de capacitación de la Procuraduría General de la República inició sus actividades en marzo de 1993. Recientemente se diseñó un nuevo proceso para la selección de aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público de la Federación y se determinó el perfil de estos funcionarios. Para el ingreso existe la modalidad de convocatoria abierta y se estableció como requisito para la contratación, llevar a cabo y aprobar cursos que han ido perfeccionándose desde que inició sus trabajos el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Es importante decir que desde 1994 se han aumentado las horas-clase de los cursos de capacitación que brinda el instituto y se han revisado los programas existentes de formación, adecuándolos a las exigencias internas y a parámetros internacionales para lograr contar con agentes con mayor grado de profesionalización. Todos estos procedimientos están regidos por la Ley Orgánica y su reglamento, teniendo como referente el Programa de Modernización Institucional que se elaboró con el apoyo de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo¹⁶⁴. También influyó en ese sentido el Programa Sectorial de Justicia 1998-2000 y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño a cargo de la Contraloría Interna de la Procuraduría general de la República. Con respecto a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, su órgano de profesionalización es el Instituto de Formación Profesional que es un órgano desconcentrado. A partir de marzo de 1996 sufrió una reestructuración importante, convirtiéndose en un órgano técnico que permite que los profesionales que lleven a

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 163



cabo las funciones encomendadas a la procuraduría tengan acceso a sistemas e instrumentos de educación, capacitación y adiestramiento de la mejor calidad. Los aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público deberán cubrir los cursos de formación que se establezcan para ese propósito. El ingreso se hará mediante convocatoria abierta y los requisitos consisten en aprobar las evaluaciones de conocimientos y psicosociales que se realizan. Existe un Consejo Consultivo integrado por destacados criminalistas y penalistas que es quien diseña los programas y planes de estudio englobados en lo que se conoce como Cursos de Formación para el Ingreso. Las evaluaciones se hacen por personal especializado de instituciones de educación superior en el país. El número de integrantes que forman parte del sistema asciende a 337 personas.

3.1.5 Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria

El Servicio Profesional Agrario se instaura en 1994, sustentado con la pretensión de desarrollar un servicio civil de carrera. El Servicio Profesional Agrario es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas de la Procuraduría Agraria (órgano paraestatal de la Administración Pública Federal), cuyos objetivos son proveer a la dependencia de personal idóneo, asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos, fomentar los principios fundamentales de la institución y contribuir a la consecución de sus fines. La estructura del servicio se compone de tres subsistemas: 1) subsistema de reclutamiento, selección e inducción del puesto, 2) un subsistema de evaluación del desempeño y 3) un subsistema de ascensos a categorías de mayor responsabilidad. La integración del personal contempla tres momentos: becarios, personal en fase provisional y personal propiamente de carrera integrado por diferentes categorías. Se cuenta con una Comisión del Servicio Profesional Agrario, compuesta por representantes de la Procuraduría Agraria que es el órgano de coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera¹⁶⁵. La comisión toma en cuenta para el ingreso de los aspirantes los siguientes requisitos de acuerdo con el Estatuto del Servicio Profesional

¹⁶⁵ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México*, Op. Cit., p. 151



Agrario, artículos 28 y 29, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 1994:

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional,
- ser titulado o pasante con créditos terminados de una carrera profesional de cualquier área relacionada con las cuestiones agrarias,
- demostrar una clara vocación por el servicio social,
- aprobar el curso de capacitación básica y la fase provisional, así como los exámenes que les sean aplicados; y ganar el concurso de incorporación conforme a lo establecido en las convocatorias.

Hasta el año 2011, 1.446 funcionarios conformaban la plantilla del personal de carrera de la institución. Sus profesiones, en orden decreciente corresponden a 648 Ingenieros Agrónomos; 557 Licenciados en Derecho y 241 con otras profesiones. Con una antigüedad del personal en la institución dividida de la siguiente manera: 1.099 personas que representan el 76%, con una antigüedad de 2 y hasta 7 años, y el 24% restante que equivale a 347 personas, que cuenta con una antigüedad menor o igual a dos años.

En cuanto al subsistema de evaluación del desempeño es un proceso construido a partir de elementos objetivos, como son la capacidad en el manejo de la información sobre materia de litigio de la Procuraduría Agraria, que deben tener los funcionarios, el examen de conocimientos, las aportaciones hechas por los funcionarios para mejorar los servicios de la procuraduría, además del voto de los miembros de la Comisión del Servicio Profesional Agrario que organiza estos sistemas. Todos estos elementos se traducen en valores de medición. El subsistema de evaluación, tiene como objeto sustentar las decisiones de la procuraduría respecto de:

- Incorporación de becarios.
- desempeño del personal en fase provisional.
- ingreso al personal de carrera.



- promoción de categorías.
- concurso para categorías.
- ascenso de nivel.
- asignación de interinatos, y los demás procedimientos en relación con los miembros del servicio profesional que establece el estatuto.

El subsistema de evaluación del desempeño valora el trabajo que, en un período de seis meses, o fase provisional, desarrolló este personal, con el propósito de otorgarles la titularidad en el puesto. A partir de aquí este subsistema realiza evaluaciones anuales para otorgar los ascensos de nivel, situación a la que están obligados todos los miembros del Servicio Profesional Agrario que adquieren la titularidad¹⁶⁶. Este ascenso se acompaña de un estímulo económico. Para concluir en cuanto a los subsistemas, de la mano del anterior, está el subsistema de ascensos que está sujeto a los procedimientos de promoción y concurso. El primero, como un mecanismo exclusivo para ser asignado a ciertas categorías se inicia mediante convocatoria. El concurso como mecanismo exclusivo para categorías de subdelegados o subdirectores, directores de área y delegados o directores generales. Cabe agregar que los miembros del Servicio Profesional Agrario podrán separarse de éste por: retiro por edad o tiempo de servicio; incapacidad física o mental que le impida el desarrollo de sus funciones, renuncia; rescisión de contrato y destitución. Con base en todo lo anterior, se puede decir que el Servicio Profesional Agrario es un sistema mixto ya que, además de privilegiar la carrera y el historial de las personas interesadas en ir ascendiendo, establece concursos abiertos para el acceso a otras categorías. Se destacan aspectos como la capacitación y la evaluación desempeño tan importante para evitar la monotonía de los servidores públicos y su posible inamovilidad.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p 153



3.2 Estructura Orgánico-Administrativa del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

Las reformas administrativas en México han tenido objetivos ambiciosos, ya sea vinculado con el proceso de democratización, con el ajuste a un nuevo papel del Estado o con un proyecto modernizador. Los gobiernos que las han emprendido lo han hecho con la intención de buscar una administración pública más moderna, más eficaz, más democrática o más capaz. En los últimos años, ha habido reformas constitucionales en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, contabilidad, indicadores y archivos que inciden de manera directa en la forma de operar de la administración. Ha habido reformas legales sobre estas y otras materias, incluida la estructura orgánica de la administración. Se han lanzado programas dirigidos a modernizar la administración (programa de modernización de la administración pública, con Ernesto Zedillo), modelos para la innovación (con Vicente Fox), planes de mejora de la gestión (con Felipe Calderón) y en el gobierno actual un programa por un gobierno “*cercano y moderno*” (con Enrique Peña Nieto)¹⁶⁷. Se han creado nuevas instituciones de transparencia (Instituto Federal de Acceso a la Información), evaluación (Consejo Nacional de Evaluación) y fiscalización (Auditoría Superior de la Federación). Se han emitido varios decretos de austeridad y lineamientos para volver más ágil y competente el sector público. Pese a esta ambiciosa agenda reformista, los resultados no han estado a la altura de las expectativas.

Los desajustes entre la estructura orgánica y la organización funcional, se encuentra bajo el régimen estatutario de la función pública, la cual queda fundado en una atribución de poder, legitimada en la representación del interés general, a la estructura organizativa, donde se materializa la ejecución de los servicios públicos que la administración presta. En dicha ejecución la organización administración pública encuentra dos grandes ámbitos de actuación; el primero, de autoridad, debe sustanciar la eficacia jurídica, el segundo, prestacional, trata de ejecutar de la actividad pública cumpliendo los fines del servicio público, sin perjuicio de las premisas jurídicas que lo

¹⁶⁷ Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M., *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, Op. Cit., p. 10



ordenan¹⁶⁸. El umbral de eficacia se sustancia en el ajuste de la estructura organizativa entre los niveles de decisión política, gestión, y ejecución, que originan problemas sistémicos de eficacia entre los cuales se destacan las siguientes:

- a) Competencias públicas sin funciones definidas. El ordenamiento de la función pública dispone de los puestos de confianza con funciones de apoyo basadas en libre designación de medios personales que no requieren una regulación precisa. Esta indefinición irrumpe en el principio de autoridad administrativa con un sistema de instrucciones extrajurídico. La falta de regulación de estas funciones puede fomentar problemas de inseguridad jurídica por déficit de procedimentación de la actividad efectiva y de desviación de poder, por abuso de la discrecionalidad ejercida en ausencia de controles de los órganos superiores.
- b) Asignación de funciones sin provisión de medios para su desempeño, que en la organización administrativa crea competencias sin su previsión de medios humanos, materiales o presupuestarios vinculados a servicios que, sin embargo, quedan establecidos para su ejercicio. Los desajustes entre la dotación de procedimientos y reglamentos orgánicos jurídicamente fundamentados con la función pública como un instrumento de gestión de personal que cubra la especialización, capacitación, desarrollo profesional o carrera y otros elementos de regulación que se correspondan a los fines de funcionamiento, no sólo presupone una definición del modelo de organización pública, sino una adaptación concreta y operativa entre los ámbitos orgánico y funcional.
- c) La inadecuación de la estructura organizativa a las necesidades funcionales, que genera efectos de ineficiencia en cuellos de botella, actividades duplicadas, e información segmentada, entre otros. La minuciosa regulación organizativa y funcional que limita la discrecionalidad, pero aporta una rígida carga para la gestión de su ordenamiento. El dinamismo de la gestión pública

¹⁶⁸ Parejo Alonso, Luciano, *Organización y poder de la organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional gobierno y administración*, Madrid, Iustel, 2009, p. 22



para la ejecución de sus actividades ordinarias, junto a la aplicación extraordinaria de las políticas públicas, genera una continua transformación funcional que produce con frecuencia el funcionamiento ineficaz de los servicios o la inaplicación de la norma.

De acuerdo con las últimas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas el 30 de noviembre del 2000¹⁶⁹, está es la nueva estructura de la Administración Pública Federal:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Procuraduría General de la República.

¹⁶⁹ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Relación de entidades paraestatales, D.O.F., 13-08-2001



Adicionalmente cada Secretaría cuenta con una serie de órganos desconcentrados y cabe mencionar la existencia de una Administración Pública paraestatal regulada por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. La Administración Pública paraestatal se encuentra dividida en: 100 empresas paraestatales, 80 organismos desconcentrados y 21 fideicomisos. De los cuales están en proceso de desincorporación 14 empresas paraestatales, 5 organismos desconcentrados y 2 fideicomisos.

3.2.1 La Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública es responsable de dirigir el funcionamiento del servicio profesional de carrera en la administración federal central, pero, con base en las nuevas reglas, toda secretaría y dependencia participante es responsable de la operación. La Secretaría de la Función Pública recibe el apoyo de un Consejo Consultivo que hace recomendaciones y emite opiniones sobre las políticas, estrategias y prácticas que garantizan y facilitan el desarrollo del servicio profesional de carrera. Se entiende que la secretaría tiene especialistas que supervisan cada uno de los subsistemas. En cada institución adscrita al servicio profesional de carrera hay un Comité Técnico responsable de la implementación, operación y evaluación del sistema. Los empleados de confianza pueden ingresar al servicio profesional de carrera ganando un concurso abierto o mejorando sus aptitudes y demostrando su competencia mediante evaluaciones del desempeño¹⁷⁰. Se requiere que los solicitantes demuestren sus conocimientos, aptitudes y experiencia. Los candidatos a designaciones en el servicio público son evaluados por comités técnicos formados por el funcionario que realiza la selección, el director general de recursos humanos y un representante del órgano interno de control de la Secretaría de Función Pública. El servicio profesional de carrera abarca los seis rangos ejecutivos del servicio público federal:

¹⁷⁰ OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, Op. Cit., p. 165



- Director general.
- Director general adjunto.
- Director de área.
- Subdirector.
- Jefe de departamento.
- Enlace

La Secretaría de la Función Pública, es el área de origen y conducción del sistema, es una dependencia de la administración pública federal centralizada, fue creada como resultado de las reformas para la gobernanza, o buen gobierno, con ella se pretende incorporar una política de gestión innovadora para el gobierno federal. El antecedente inmediato de esta dependencia es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que se incorporó al gobierno como resultado del proceso de modernización administrativa, implementado en la década de 1980, que incluyó una línea denominada “*Renovación Moral*” que impulsó el presidente Miguel de la Madrid Hurtado¹⁷¹. Esta reforma implicó modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de los temas que sufrió cambios fue el de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, inserto en el Capítulo Cuarto de la carta magna. La reforma, presentada ante el Congreso de la Unión, contenía un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la finalidad de esta institución fue que integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública, anteriormente dispersas. La transformación de esta dependencia fue producto de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 28 de diciembre de 1994, de la que surgió la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que es el antecedente inmediato de la Secretaría de la Función Pública.

¹⁷¹ La ley del servicio profesional de carrera, dedica el Capítulo Noveno a este tema, se denomina De la Estructura Orgánica del Sistema y contiene tres Secciones, la relativa a la Secretaría, la Del Consejo Consultivo y la de los Comités Técnicos, el de Profesionalización y el de Selección. La Secretaría es una instancia general, el Consejo Consultivo y los Comités están constituidos especialmente para atender la tarea del Servicio Profesional de Carrera.



El cambio se fundamentó en dos necesidades primordiales: fortalecer los instrumentos para la Gestión Pública, así como introducir la eficiencia y eficacia como objetivos fundamentales de la organización administrativa pública. El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señaló la competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como sus facultades. Algunas de ellas fueron: como dependencia globalizadora le correspondió pugnar por el desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; revisar y actualizar toda la normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles, así como la conducción de la política inmobiliaria federal. El siguiente cambio jurídico-administrativo de esta Secretaría fue derivado del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Este documento tenía como fin el combate a la corrupción y la transparencia. Por ello se ve la necesidad de modificar las facultades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la reforma Reglamento Interno¹⁷², se propone incorporar los elementos jurídicos necesarios para sancionar los actos indebidos de los servidores públicos. Este cuerpo normativo, al poco tiempo, fue objeto de otra reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2001 para incorporar dentro de la estructura orgánica de la Secretaría a la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación.

Lo que no se debe perder de vista es la importancia que sigue jugando la Administración Pública de tipo burocrática y más en un país como México en el que los poderes públicos juegan un papel preponderante, así como su tradición legalista, lo cual permite ubicarla en la perspectiva del *Rechtstat*. A ello cabe añadir la funcionalidad que cumple perfectamente la función pública burocrática en cuanto se refiere a las funciones clásicas o núcleo central de la actividad del Estado. Esto se refiere a los *“bienes puros”* en el sentido económico del término, que se deben relativizar en función de cada realidad nacional, pero entre los que destacan la idea de seguridad de personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de contratos, la estabilidad y la disciplina macroeconómica y fiscal o la provisión de

¹⁷² Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, D.O.F., 16-07-2001, abrogó al publicado en el mismo órgano informativo el 12-04-1995.



infraestructuras básicas entre otros¹⁷³. En el aseguramiento y provisión de este tipo de bienes, la gestión de los recursos humanos en el sector público, siguiendo la institución de la función pública burocrática, cumple adecuadamente su funcionalidad al facilitar tanto la protección e independencia de los empleados públicos como actuación en relación del interés general.

3.2.2 La Unidad Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal y la Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera

A consecuencia de la serie de decretos presidenciales, México creó un Registro de Servidores Públicos de la Administración Pública Federal que participan en los procesos de contratación pública y en otros procesos de alto riesgo, en términos de corrupción. Su objetivo es servir de base para la identificación y clasificación de funcionarios de contratación pública federal, la Procuraduría General de la República y la Oficina de la Presidencia de la República. Según los decretos presidenciales, los servidores públicos inscritos en el registro están obligados a obtener certificaciones adecuadas para garantizar su integridad y desempeño. El registro, publicado en el sitio web de la Secretaría de la Función Pública, es también una herramienta para mantener a los ciudadanos informados acerca de los servidores públicos involucrados en la contratación pública, así como en otros procesos de alto riesgo (tales como el otorgamiento y la extensión de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones)¹⁷⁴. Para ayudar a desarrollar e implementar el registro, la Secretaría de la Función Pública ha desarrollado una Guía para la identificación y clasificación de los niveles de responsabilidad de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

El 25 de octubre de 2016, el sitio web lista un total de 15,372 servidores públicos involucrados en los procesos de contratación pública y otros procesos de alto riesgo, 11,802 de los cuales son funcionarios de contratación pública. Los servidores públicos

¹⁷³ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Op. Cit., p. 173

¹⁷⁴ OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Editions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>, p. 170



mencionados se clasifican, en consecuencia, de acuerdo a los siguientes niveles de responsabilidad: atención o tramitación y resolución de los procesos¹⁷⁵. La guía también especifica el objeto de la responsabilidad, como, por ejemplo: justificación del uso de excepciones y de adjudicación directa, convocatoria de propuestas y solicitud de cotizaciones, evaluación de propuestas, adjudicación de contratos, administración de contratos, etc. La inscripción se realiza vía sistema electrónico denominado Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal. Para que el registro sea utilizado y relevante, necesitaría primero ser actualizado de manera regular, particularmente porque su intención es incluir al personal que no sólo trabaje en cuestiones relacionadas con la contratación pública de manera permanente, sino también al personal involucrado en asuntos que estén relacionados, sobre una base de caso por caso. Según la Secretaría de la Función Pública, el registro será actualizado según el calendario de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

Para poner en marcha el Servicio Profesional de Carrera, se creó la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal dentro de la Secretaría de la Función Pública, y se instaló el Consejo Consultivo del Sistema, “integrado por cuatro secretarios de Estado (Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Trabajo y Previsión Social), así como un representante del sector social, otro del académico y otro del privado, cuyas funciones serían de asesoría y recomendación de mejoras al sistema de profesionalización¹⁷⁶. El Servicio Profesional de Carrera se organizó en siete subsistemas que respondían a un diseño tradicional: a) el de planeación, que buscaba identificar las necesidades de contratación de las dependencias; b) el de ingreso, que regularía los procesos de reclutamiento y de selección de candidatos, así como los requisitos para incorporar aspirantes al sistema; c) el de desarrollo profesional, en el que cada funcionario podría trazar su plan de carrera, inclusive con movilidad y ascenso en la administración pública; d) el subsistema de capacitación y certificación de capacidades, que pretendía

¹⁷⁵ Información obtenida de la página electrónica: <http://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>., consultada 18 de noviembre 2003

¹⁷⁶ Se publicaron las Reformas al Reglamento Interior de la *Secretaría de la Función Pública*, para establecer la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de esa dependencia, D.O.F., 27-05-2005,



desarrollar herramientas que incidieran en la profesionalización de los funcionarios; e) el de evaluación del desempeño, enfocado a establecer mecanismos de medición y evaluación, así como la productividad de los servidores públicos de carrera para lograr ascensos, promociones, premios y estímulos; f) el de separación, que garantiza respeto y transparencia; y g) el de control y evaluación, dedicado a establecer mecanismos de vigilancia y corrección del propio sistema.

Al finalizar el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, el Servicio Profesional de Carrera presentaba problemas que denotaban su debilidad y sobre los que se pueden establecer severos cuestionamientos. El primero se refiere a lo señalado en párrafos anteriores, esto es, a los resultados obtenidos. En relación con su cobertura, se señaló que cuando el sistema estuviera operando a toda su capacidad, abarcaría cerca de cuarenta mil servidores públicos, lo que representa menos de 10% de los adscritos a la administración pública federal centralizada. Esta cifra permite concluir que, como había ocurrido en el pasado, se dejaron fuera núcleos importantes de funcionarios, cuya incorporación hubiera tenido que significar una negociación política dura con sindicatos fuertes, que también como ya había ocurrido probablemente hubieran impedido la aprobación de la ley. Sin embargo, esto también significó que, para los maestros, médicos, cuerpos de seguridad, entre otros, la tan necesaria profesionalización tendría que serles garantizada por otros medios y en otro momento¹⁷⁷. Algunos aspectos más que abonan en resultados discutibles son, por ejemplo, el hecho de que el sistema descansó de manera importante en tecnología digital. Si bien esto podría entenderse como una cualidad al favorecer la transparencia y la eficiencia, lo cierto es que la puesta en marcha de los programas no resultó tan eficaz como se preveía, lo que resultó en procesos incompletos, lentos y finalmente ineficaces.

¹⁷⁷ Dussauge, Mauricio, *Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada*, Servicio Profesional de Carrera, vol. 3, número 5, 2006, p. 103



3.2.3 El Consejo Consultivo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera

En el ámbito gubernamental, de manera formal se puede mencionar como antecedente inmediato de estos esfuerzos el que, desde el 29 de junio de 1983, el gobierno federal, a través de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, haya emitido el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988¹⁷⁸. El acuerdo de referencia estableció en sus considerandos que para crear las condiciones de la carrera administrativa es necesario garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio de personal federal, mediante una motivación adecuada, elevando la eficiencia y la agilidad, y promover la capacitación permanente del personal. La instauración del Servicio Civil de Carrera deberá apoyar y contribuir al aseguramiento de la lealtad a las instituciones de la República, así como a la eficiencia, la honradez y el control de la ejecución del gasto público y, en general, al desempeño de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El Reglamento estableció la integración, funciones, facultades y obligaciones tanto de la comisión como de sus integrantes; entre otras, las que entre sus funciones estaría 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, así como determinar y proponer los elementos necesarios para la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo necesarios para la instauración del Servicio Civil de Carrera¹⁷⁹. Dicha instauración cobra vida casi 20 años después de la publicación del multicitado acuerdo mediante el decreto por el que se expide la innovadora ley que establece las bases

¹⁷⁸ Memoria INAP, 1955-1990, México, *Instituto Nacional de Administración Pública*, 1990, p. 13

¹⁷⁹ Martínez Anzures, Luis Miguel, *Controles y responsabilidades en el sector público*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, primera edición 2004, Plaza y Valdés, p. 85



para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. Paralelamente a la publicación de la referida Ley del Servicio Profesional de Carrera se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se adicionó la Ley de Planeación con objeto de adecuar la normatividad al nuevo esquema planeado, que incluye el cambio de denominación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.

Compete a las dependencias de la administración pública federal centralizada administrar dicho sistema en la esfera de su competencia, con base en la normatividad expedida por la Secretaría de la Función Pública en virtud de ser esta secretaría el órgano rector encargado de normar el funcionamiento del sistema de todas las dependencias. Al efecto deberá instalarse un consejo que fungirá como instancia de apoyo, el cual tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema. Cada Secretaría de Estado deberá instalar un comité que se encargará de operar el sistema con base en la normatividad que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública¹⁸⁰. Este sistema también se compone por un Consejo Consultivo integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, los responsables de cada subsistema, los presidentes de los Comités Técnicos de cada dependencia y por los representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Previsión Social, así como representantes de los sectores social, privado y académico.

En México no existe un sistema objetivo de designación del personal de los organismos públicos. La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es del 2003 y primera de este tipo en nuestro país. Cabe hacer notar que en otros países se cuenta con leyes similares a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal desde hace muchos años. La “Pendleton Act”, en Estados Unidos, crea, en 1883, la “*Civil Service Comisión*”,

¹⁸⁰ Guerrero Orozco, Omar, *La ley del servicio profesional de carrera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 9



organismo que tiene por tarea apreciar la aptitud de los aspirantes a empleos públicos con el fin de terminar con el favoritismo político. En el Reino Unido se regula la designación de los empleos públicos desde 1845 con la creación de la Civil Service Commission¹⁸¹. En México, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal establece que sus disposiciones son obligatorias para la administración pública federal y no para la administración pública paraestatal, lo que implica que no es aplicable para los organismos descentralizados. No obstante, la propia ley, en su artículo primero, párrafo segundo, establece que; *“Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente ley”*.

Tampoco los organismos autónomos están obligados por la ley señalada, por lo que han creado su propio Servicio Civil de Carrera. Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral, en virtud de la Constitución artículo 41, fracción III, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de su estatuto interno. Sin embargo, el sistema es poco eficiente y no garantiza la estabilidad en el empleo que permita la formación continua de su personal, lo cual es mandato constitucional; *“Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral [...] (Artículo 41 constitucional, fracción III, párrafo tercero)”*.

Por las peculiaridades del organismo es necesario que los puestos más altos sean cubiertos mediante concurso público, que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación. La convocatoria deberá establecer los requisitos para presentarse al concurso. Ello permitirá que los candidatos puedan presentarse en los términos y los tiempos establecidos en la convocatoria, de modo tal que exhiban la documentación acreditativa de sus méritos, experiencia, curriculum vitae y demás requisitos exigibles. Las candidaturas podrán ser examinadas y aprobadas por las dos terceras partes de un Consejo Consultivo creado ex profeso y compuesto por expertos, personas de reconocido prestigio por su labor a favor de los derechos humanos y en

¹⁸¹ Parada, Ramón, *Derecho administrativo*, Tomo II, Organización y Empleo Público, Madrid, Marcial Pons, 2004, p. 407



general profesionales de la prevención de la tortura, así como representantes de la sociedad civil con experiencia en este mismo ámbito. En este sentido, la composición del organismo mexicano debería seguir los principios de París (Principio B (1) sobre composición y garantías de independencia y pluralismo)¹⁸².

El Servicio Profesional de Carrera ha hecho aún más difícil la situación. De acuerdo con la ley que lo creó (aprobada en abril de 2003), el servicio profesional de carrera pretende *“garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”*. En esencia, el servicio profesional de carrera busca que las decisiones sobre nombramiento, permanencia, promoción y remoción de los funcionarios desde enlaces hasta directores generales se basen exclusivamente en sus competencias y desempeño. De esta forma, el presidente de la República y los titulares de las secretarías de estado perderán la facultad de nombrar, ascender o despedir libremente a los servidores públicos. La Secretaría de la Función Pública se encargará de coordinar el sistema, con la colaboración de un consejo consultivo. La implantación del servicio profesional de carrera merecería un análisis mucho más detallado. Entre otras cosas, ese análisis permitiría observar la capacidad de una ley para crear una burocracia *“weberiana”* en un contexto como el mexicano. Pero aquí basta señalar que se ha provocado mucho malestar y escepticismo¹⁸³. Aunque los entrevistados admiten que profesionalizar la burocracia es un objetivo loable, todos señalan que la operación del servicio profesional de carrera tuvo varias consecuencias negativas. La principal es que ha dificultado la contratación de personal para cubrir los puestos vacantes.

¹⁸² Aportes al debate sobre diseño e implementación en México del mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por la oficina en México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007, p. 162

¹⁸³ Portes, Alejandro, *Las instituciones en el desarrollo latinoamericano: un estudio comparado*, México, siglo XXI editores, 2009, p. 107



3.2.4 Comité Técnico de Profesionalización y Comité técnico de Selección

Tanto el comité técnico de profesionalización, como el comité técnico de selección son instancias que se integran en cada dependencia o institución incorporada al sistema del servicio profesional de carrera, con la misión de dirigir, supervisar y coordinar la operación de los procedimientos del sistema. En atención a la integración de los comités, que comparten dos de tres integrantes, considerando que puede tratarse de un comité que se transforma sólo para desarrollar específicamente el procedimiento selectivo. La Ley del Servicio Profesional de Carrera, define al Comité Técnico de Profesionalización como el *“cuerpo técnico especializado, responsable de la operación del sistema al interior de una dependencia”*, parece una instancia exclusiva para el funcionamiento del sistema, sin embargo, en el último párrafo del precepto señalado se define que el Comité Técnico de Profesionalización es responsable de la planeación, formación de estrategias y análisis prospectivo de *“los recursos humanos”*, sin acotar a los servidores públicos de carrera¹⁸⁴.

En ese mismo sentido, la propia ley establece de forma conjunta cuales son las atribuciones del Comité Técnico de Profesionalización y del Comité técnico de selección¹⁸⁵, siendo estas:

- Emitir reglas y definir las modalidades del sistema, las cuales deben ser acorde a las características de la dependencia.
- Aprobar los cargos que se otorguen en una libre designación.
- Elaborar y emitir las respectivas convocatorias.
- Proponer a la Secretaría política los programas específicos de evaluación para el ingreso y separación del personal al sistema.
- Realizar estudios y estrategias de prospectivas en materia de productividad.

¹⁸⁴ Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.

¹⁸⁵ Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.



- Elaborar programas de capacitación, especialización y desarrollo administrativo.
- Elaborar y aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como el de valorar a los idóneos del concurso.
- Presentar proyectos de entrega de reconocimientos, incentivos y estímulos a quien se haga merecedores de los mismos.
- Determinar la procedencia que se presente por separación del servidor público.

De conformidad con lo establecido tanto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, como en su mismo Reglamento, la integración del Comité Técnico de Profesionalización queda de la siguiente manera:¹⁸⁶

- El oficial mayor de la dependencia será quien la presida.
- El titular de la Dirección General de Recursos Humanos o servidor público de carrera, será quien ocupe la Secretaría Técnica.
- El titular del Órgano Interno de Control.
- Así como un representante de la Secretaría de la Función Pública.

Habitualmente el representante de la Secretaría de la Función Pública, será del Órgano Interno de Control. La presencia del representante del Órgano Interno de Control de la dependencia u órgano desconcentrado, es una innovación que proviene de la reforma al reglamento de la Ley del servicio profesional de Carrera del 6 de septiembre de 2007, ya que anteriormente podía ser un representante de la Secretaría de la Función Pública de cualquier cargo dentro del área de Recursos Humanos. Este cambio es controvertido, porque parece que, con esta facultad de control, el órgano Interno de Control podrá, más fácilmente, desarrollar la tarea de seleccionar a las personas para los puestos, sin embargo, al fungir como parte del comité asume un rol dentro del procedimiento de selección, con ello pierde neutralidad en su tarea de observador de la legalidad. Es decir, tiene dos tareas que se contraponen, de

¹⁸⁶ Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.



observador y controlador, con ello se subsume y aparece una posible dualidad, como si fuera juez y parte¹⁸⁷. En estricto sentido, el momento de publicación de la convocatoria, es el inicio de la fase de selección, en este momento opera una metamorfosis del Comité Técnico de Profesionalización, mediante la sustitución de uno de los integrantes; el oficial mayor. El mismo artículo 17 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera complementa la integración señalada por la propia Ley antes citada, y agrega la posibilidad de que el Comité Técnico de Profesionalización pueda designar a un servidor público distinto, al titular de la Dirección General de Recursos Humanos, facultad que incorpora cierto grado de discrecionalidad para la integración, de por si tan cambiante, con la presencia de cada superior jerárquico conforme a cada puesto vacante.

El artículo 15 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, dispone por separado las atribuciones a cada comité, las que competen al Comité Técnico de Profesionalización se describen de la siguiente manera:

- Establecer las reglas para su funcionamiento.
- Definir el calendario de reuniones.
- Solicitar a la Secretaría de la Función Pública la creación o desaparición del Comité Técnico de Profesionalización en los órganos desconcentrados sectorizados a la dependencia y adscritos al Servicio Profesional de Carrera.
- Determinar en un plazo máximo de 40 días a partir de que se determine una vacante del sistema el momento en que deberá iniciarse el procedimiento para cubrirla.
- Invitar a sus sesiones al titular de la dependencia y a especialistas que tendrán derecho a voz.

Como se puede observar tanto en el Comité Técnico de Profesionalización como el Comité Técnico de Selección, los servidores públicos son los primeros que los integran, los cuales tienen una función y responsabilidad distinta a la que se deriva de

¹⁸⁷ Ley del Servicio Profesional de Carrera, D.O.F., 29-01-2006.



la representación al interior del comité, las actividades que realizan para el impulso de los procedimientos del sistema de profesionalización no son funciones especiales sino una tarea extraordinaria que habrán de asumir a partir de la designación. Parece que la dualidad de funciones es una condición en la mayoría de las instancias que conforman la estructura orgánica del sistema¹⁸⁸. Resulta oportuno reflexionar sobre el cargo que ostentan los servidores públicos que integran los comités, son titulares de área de gran responsabilidad resulta difícil pensar que participen directamente. El Comité Técnico de Profesionalización es presidido por el Oficial Mayor de la dependencia. Este cargo es del responsable de la política de recursos humanos en una Secretaría de Estado que abarca todo el país, su agenda y responsabilidad no deja, tan fácilmente, el tiempo para dirigir el desarrollo de todas las etapas del sistema, como presidente del comité guarda las funciones ordinarias de todo órgano colegiado, las cuales son presidir, convocar, acordar el calendario de sesiones ordinarias, aprobar el orden del día, promover y vigilar el cumplimiento de las acciones acordadas e invitar a las sesiones a especialistas de acuerdo a la temática que se aborde, y desde luego será representante al interior del Comité Consultivo.

El segundo de los integrantes del Comité Técnico de Selección actúa como representante de la Secretaría de la Función Pública, ordinariamente corresponde este encargo al titular del Órgano Interno de Control, este organismo es una unidad administrativa que sustituyó a las contralorías internas que tienen por función la supervisión de las funciones en congruencia con el ejercicio presupuestal, estas unidades se transformaron en órganos desconcentrados por tanto cuentan con autonomía de gestión, cuentan con múltiples funciones que de acuerdo a los trámites administrativos que les corresponde parece difícil que su titular, sea un integrante de tiempo completo para el sistema del servicio profesional de carrera¹⁸⁹. El tercer miembro del Comité Técnico de Selección es el secretario técnico, quien es parte de la Dirección General de Recursos Humanos, instancia que nos parece que es, en los hechos, la verdadera operadora tanto en el sistema como del desahogo del

¹⁸⁸ Ley orgánica de la administración pública federal, D.O.F., 15-05-1996, artículo 13

¹⁸⁹ Ley orgánica de la administración pública federal, D.O.F., 15-05-1996, artículo 14



procedimiento de selección. Hay que enfatizar que tampoco estas direcciones son órganos dedicados de tiempo completo al sistema del servicio profesional de carrera, su misión principal es el desarrollo de la política general de recursos humanos y para efectos del sistema son instancias de valoración, decisión y normatividad. Como todo secretario, su tarea es levantar acta de acuerdos, darle seguimiento, coadyuvar en la citación a las reuniones, la puntualidad y proporcionar la documentación que fuere necesaria para el desahogo de los asuntos.



CAPÍTULO 4

El nuevo marco jurídico del servicio profesional de carrera

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las obligaciones de los servidores públicos y los principios de salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño sus empleos o cargos, instaurando con ello un sistema de responsabilidades administrativas, sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Ajustándose a este mandato se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que rige hoy, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de la Función Pública, atribuciones que ejerce a través de las contralorías internas, las cuales participan en los dispositivos de supervisión y evaluación de los servicios que se brindan en las dependencias gubernamentales, en la identificación de los problemas de orden estructural y operativo que inciden en la prestación del servicio y, en su caso, en la detección de posibles omisiones que vayan en detrimento de la función gubernamental, con objeto de elevar la calidad de los servicios y cambiar la percepción que tiene la ciudadanía de sus autoridades¹⁹⁰. Con este trabajo se busca forjar una reflexión sobre las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos durante la prestación de sus servicios en la administración pública, al tiempo que pone énfasis en las responsabilidades inherentes a la prestación sana y eficiente de los servicios públicos, a la actuación ética de los servidores públicos y a su vocación de servicio.

En este contexto, conocer el marco jurídico de las responsabilidades, los tipos de responsabilidades en los ámbitos penal, civil, político o administrativo, los procedimientos disciplinarios y los medios de defensa, permitirá a los servidores públicos de cualquier nivel actuar dentro de la esfera jurídica de su competencia, lo que redundará en beneficio de la ciudadanía y, en su caso, derivado de un acto u omisión, incluso de tipo culposos, contar con los elementos y medios de defensa para

¹⁹⁰ Martínez Anzures, Luis Miguel, *Controles y responsabilidades*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Plaza y Valdés, Primera edición 2004, p. 14



alegar en su favor los motivos, causas y circunstancias bajo los cuales actuó. Finalmente se incorporan una serie de documentos de apoyo normativo que es importante que conozcan los servidores públicos en activo y quienes aspiren a pertenecer al Servicio Público de Carrera en la administración pública federal. Con estos planteamientos y con el convencimiento de que es posible instrumentar políticas destinadas a generar cambios sustanciales en los ámbitos social y económico, se deja sembrada la esperanza de que por este camino puede realizarse avances que satisfagan la gama creciente de demandas ciudadanas, tomando en cuenta lo que realmente significa el desarrollo¹⁹¹. Finalmente, la percepción y la confianza que tenga la ciudadanía respecto de sus servidores públicos es fundamental para el cumplimiento de las políticas públicas y para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia de los servicios; por ello, mi intención al preparar este trabajo es contribuir de alguna forma a la consolidación de una conciencia individual y de grupo entre los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, centrando la atención en mejorar nuestra actitud y nuestra aptitud en el contexto en que nos desenvolvemos.

A partir de la creación de los planes nacionales de desarrollo en la década de los ochenta del siglo pasado, se trató de incorporar en sus líneas de estrategia lo relativo a la modernización del Estado, y hasta el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 donde se plantea específicamente la lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad, implicando voluntad política y participación de la sociedad, se hace referencia a medidas de carácter inmediato y cambios estructurales que atiendan prevención y acciones correctivas, rendición de cuentas, y sanciones conforme a la ley a quienes transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público en el ejercicio de una responsabilidad pública. Para estos fines se señala la creación de una auténtica instancia de fiscalización superior, ya sea a partir de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados o mediante la conformación de un nuevo ente profesional y autónomo de los Poderes, de manera que garantice probidad y transparencia en el uso de los recursos públicos¹⁹².

¹⁹¹ *Ibidem.*, p. 16

¹⁹² Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, p. 32



La implementación del servicio profesional de carrera no se cuenta entre las actuales prioridades del gobierno mexicano. Parece haber limitaciones presupuestales para emprender proyectos costosos por el momento. Con el fin de renovar el impulso para profesionalizar el servicio público, el servicio profesional de carrera debe alinearse con las metas estratégicas de gobierno. La crisis económica y los problemas de seguridad reciben ahora la atención, y la reforma del servicio público ya no aparece en la agenda política. Algunos funcionarios expresan la impresión de que el interés político en la profesionalización del servicio público en México se desvanece con rapidez. Como no se perciben los beneficios de un sistema de carrera ni hay vínculos entre el marco legal del servicio profesional de carrera y los programas gubernamentales, el sistema se percibe más como una adición a la carga de trabajo que como instrumento estratégico para cumplir con la meta del gobierno. Por esta razón, el gobierno mexicano debe definir un propósito de corto, mediano y largo plazo para el servicio profesional de carrera¹⁹³. Construir tal visión exige escuchar a los ciudadanos, y a los servidores públicos en particular. Si los empleados del gobierno no participan, se pone en riesgo la viabilidad de cualquier reforma. Una consulta amplia puede mejorar la imparcialidad y fortalecer la confianza en el gobierno.

4.1 La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México

Con el propósito de hacer un recuento de los esfuerzos realizados en México por contar con sistemas que profesionalizarán la función pública desde el momento de la consolidación del Estado-nación hasta llegar al año 2003, cuando se emite la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Este recuento presenta un panorama en el que aparece una clara tensión entre lo que significaron ciertas prácticas en la administración pública mexicana que, respondiendo más a la tradición, favorecieron la movilidad de los funcionarios públicos sin atreverse a profesionalizarlos mediante una carrera, y el cambio que significa contar con un sistema consignado en una ley, un sistema de cuya puesta en marcha y operación

¹⁹³ OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, Op. Cit. 175



exitosa deberá resultar la profesionalización de los funcionarios¹⁹⁴. El apretado y aún incompleto análisis histórico de las decisiones que van asumiendo los distintos gobiernos relativos a la necesidad de modernizar y profesionalizar la administración pública arroja, sin embargo, pistas explicativas que nos permiten entender por qué se había quedado sistemáticamente postergada la idea de contar con un servicio civil de carrera.

La profesionalización va tener referentes difusos al mezclarse con derechos laborales. Esta “*confusión*” fue ganando terreno en la medida en que lo fue perdiendo la convicción de formar cuerpos profesionales para la función pública. Aparecen preocupaciones dentro del amplio espectro de la instauración y protección de derechos de los trabajadores al servicio del Estado, organizados en sindicatos, y más tarde incluso en una federación que los aglutina. De ahí se pasa a la necesidad de demostrar que no son cuerpos profesionalizados en el sentido estricto del término, pero sí honorables; un punto que resultaba importante defender puesto que la función pública quedó atrapada en esquemas en los que la incorporación de funcionarios, su permanencia y promoción estaba no sólo lejos de su modelo ideal, sino bien montada en prácticas caracterizadas por su discrecionalidad, arbitrariedad, clientelismo y corrupción¹⁹⁵. Es por ello, que hacia finales del siglo pasado aparece la necesidad de incluir controles, normas, órganos, todo ello abocado a “*cuidar*” el desempeño de los funcionarios públicos. Más adelante se registra también gradualmente otro cambio en el énfasis. De la preocupación por el rendimiento en términos de personas se pasa muy lentamente a la preocupación por revisar las estructuras y funciones, a fin de encontrar en ellas los problemas y las ineficiencias ya para entonces muy evidentes en la función pública.

Tres años antes de publicarse la ley, Juan Pablo Guerrero apuntaba lo que consideraba importantes retos para una cabal instauración del servicio civil de carrera en México, retos que se conservan vigentes una vez aprobada la ley y su reglamento.

¹⁹⁴ Pardo, María del Carmen, *El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio*. El Colegio de México, A.C., México 2005, p. 599

¹⁹⁵ Allyson, Benton, *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, 2002, p. 3



Se planteaba la necesidad de fortalecer la separación de poderes para que los integrantes del Congreso pudieran consolidar sus carreras parlamentarias y el trabajo legislativo se profesionalizara, al igual que el de los órganos asesores de aquél. Podría afirmarse que la separación de poderes, al menos entre el ejecutivo y el Legislativo, es más evidente hoy día que en el pasado, aun antes de que se aprobara la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, al mismo tiempo, se puede decir que dicha separación ha provocado problemas y parálisis en la gestión pública dignos de analizarse con cuidado. Era también urgente fortalecer el Poder Judicial para que efectivamente fuera autónomo y capaz de generar un Estado de derecho que garantizara la seguridad de las personas, los patrimonios y la propiedad, así como el cumplimiento de leyes y contratos¹⁹⁶. Pero esta autonomía quizá haya resultado selectiva, puesto que sólo en algunos casos las decisiones que el mencionado poder ha tomado parecen haber estado libres de presiones por parte de otros actores políticos.

El año 2008 representa, en el marco de las reformas administrativas más sobresalientes llevadas a cabo en México, el quinto año de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, del 10 de abril de 2003, y el cuarto año de su implementación, a través de su reglamento respectivo, publicado el 2 de abril de 2004. Cabe destacar que todo este proceso se ha caracterizado por un permanente aprendizaje de los actores involucrados. Sobre todo, teniendo en cuenta que México se involucraba por primera vez, y de manera formal, en la experiencia de profesionalizar su administración pública a nivel federal, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, que ya tenían antecedentes al respecto. Hasta antes de esa fecha existían algunas experiencias aisladas que se adelantaron en este tema de la profesionalización, como la de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano), el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral), la Procuraduría Agraria (Servicio Profesional Agrario), e incluso algunas legislaciones de los estados, no olvidemos que se está hablando de

¹⁹⁶ Guerrero, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, p. 13



un sistema federal, como la del Distrito Federal (2002), Aguascalientes (2002), entre otros; pero a nivel de burocracia central, la experiencia sustentada en la publicación de una ley y en el ejercicio de la misma, era inédita en el país¹⁹⁷. Caso curioso y extraño en la región, si se parte de reconocer que un país como México, dado su tamaño y fuerza económica, no deja de ser, junto con otros países como Chile, Argentina y Brasil, un referente importante.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto de servidor público, que, de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. La nueva ley lo está considerando en otro ámbito constitucional, pues los integrantes del servicio público desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares. Esto no significa, empero, que se deba obviar las implicaciones laborales inherentes al Servicio Profesional de Carrera, pues también está compuesto por trabajadores, es decir, trabajadores del Estado. En segundo lugar, la nueva ley establece procesos de selección inéditos y un sistema institucional que norma los concursos de ingreso. En efecto, se ha establecido un sistema dedicado a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, que fija los estándares de desempeño exigido y el modo cómo se deben satisfacer¹⁹⁸. En tercer lugar, debemos insistir en que la nueva ley ha omitido el establecimiento del centro de administración pública, tal como lo manda la Constitución, y que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo Federal. En nuestro entender debe ser un plantel de complementación y aplicación, es decir: dada como supuesta la formación universitaria, ese plantel debe brindar la formación administrativa práctica que complete a la primera.

¹⁹⁷ Cfr. Martínez Puón, Rafael, La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera, *Revista del CLAD reforma y democracia*, número 43, febrero de 2009, p. 179

¹⁹⁸ Guerrero Orozco, Omar, *El servicio profesional de carrera en México, y sus problemas de formación académica*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 56-57



4.2 El servicio profesional de carrera como factor de combate a la corrupción

El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones giran alrededor de la necesidad de introducir en la función pública tanto fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, como un conjunto de reglas que administren y desarrollen al personal para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea. En el Diccionario de Política y Administración Pública, el servicio civil se define como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.¹⁹⁹

Un referente indispensable en este tema es Max Weber, quien en su tipología de la dominación definió como rasgos de la administración moderna el que la legitimidad y autoridad descansen en la observancia de la legalidad y que el ejercicio de la autoridad sea realizado por una administración burocrática caracterizada por la existencia de una estructura administrativa jerárquica con competencias bien delimitadas en reglamentos; en el hecho de que la selección y contratación del personal se sustente en las calificaciones profesionales de los funcionarios y en pruebas que las acrediten; también en que las obligaciones y derechos de los servidores públicos se expliciten en un contrato y en que la retribución se haga en dinero con sueldos fijos; de igual forma, los funcionarios ejercen el cargo como su única o principal actividad; los funcionarios pueden hacer una carrera y tienen la

¹⁹⁹ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, 1996.



posibilidad de ascenso por años de ejercicio; los funcionarios llevan a cabo sus responsabilidades sin suponer que los cargos son de su propiedad; los funcionarios están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa; y, finalmente, la calificación profesional debe estar en constante perfeccionamiento.²⁰⁰

Entre 1983 y 2000 se dieron pasos importantes para poner en marcha un servicio civil de carrera el cual se incluyó como propuesta tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Se partió de un diagnóstico en el que se reconoció que en la administración y organización de los recursos humanos existía una clara desvinculación entre plaza y salario, lo que impedía un compromiso con el mejoramiento de la prestación de los servicios y la atención a la ciudadanía. También se señaló como un problema la forma como se había dado la capacitación, a la que tampoco se le vinculaba necesariamente con el mejoramiento de habilidades o capacidades, puesto que se había convertido en una tarea rutinaria y cuyos contenidos estaban lejos de servir de estímulo para los servidores públicos²⁰¹. Al igual que otros programas, la capacitación se convirtió en un rehén de la política de protección salarial enarbolada por los sindicatos de burócratas y por la propia Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, para distribuir “*beneficios*” a quienes representaban sectores de apoyo al sistema, con lo que se desvirtuó completamente su propósito original. Este diagnóstico apuntaba a que el servicio de carrera prácticamente era inexistente, sobre todo, en la administración central.

Como lo ha indicado Transparencia Internacional²⁰², las soluciones contra la corrupción no pueden ser unívocas. Es verdad que algunos instrumentos pueden ser muy útiles como los referentes a la educación y la construcción de ciudadanía, pero no podría racionalmente señalarse que la corrupción se soluciona sólo con medidas preventivas, que basta introducir, por ejemplo, códigos de ética en las oficinas públicas y las empresas, o que se resuelve con más y mejores mecanismos de rendición de

²⁰⁰ *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 173-180

²⁰¹ Cfr. Pardo, María del Carmen, Viabilidad política del servicio civil de carrera en México, *Revista de Administración Pública*, no.103, México, INAP, pp.30-31.

²⁰² Transparencia Internacional, libro de consulta 2000, tomo I., p. 75



cuentas, o sólo con reformas legales que incrementarán penas y sanciones a corruptos, o con salarios más altos a los funcionarios o, mediante el servicio profesional de carrera, etcétera. El combate a la corrupción exige las medidas anteriores y, muchísimas más, que reformulen tanto el tipo de democracia como la manera en la que se concibe actualmente el Estado de derecho, uno más garantista, que se base en el respeto pleno a los derechos humanos, los de libertad y los de igualdad, con el propósito de que la sociedad sea más libre e igualitaria, pues en condiciones de marginación y pobreza es muy difícil que exista un clima propicio para enfrentar la corrupción.

La lucha contra la corrupción entraña tomarse muy en serio el papel de los factores reales de poder: partidos, medios de comunicación electrónica, empresas nacionales y transnacionales, iglesias, ejército y, su incidencia en ella, pues la corrupción no puede entenderse sólo desde el análisis de los poderes públicos tradicionales, o desde una visión exclusiva del sector privado o del social; los factores reales de poder mediatizan el funcionamiento de las instituciones públicas. También las cruzadas contra la corrupción deben situarse dentro de los parámetros del mundo actual: global, multicultural, y pluriétnico como es nuestro caso, de otro modo, cualquier ejercicio de contextualización carece de relevancia, en tanto que la corrupción no es un fenómeno ahistórico, sino que tiene condiciones y manifestaciones particulares dependiendo de las características de cada sociedad concreta y del tipo de régimen político que en la situación particular impere. La corrupción es una hidra que exige respuestas múltiples y complejas²⁰³. Es insuficiente, como se ha hecho en México, concentrar casi todos los esfuerzos institucionales en las prácticas y reglas electorales y, descuidar el resto de las instituciones y prácticas, aunque en materia electoral, el actual diseño favorece la corrupción como en el caso del financiamiento privado que vincula nocivamente al poder económico con el poder político y que permite que los empresarios después cobren sus dividendos e impidan que proyectos de leyes, como el de radio y televisión o, en materia de telecomunicaciones, no sean aprobados en el Congreso.

²⁰³ Prieto Sánchez, Luis, *Constitucionalismo y garantismo*, en Corbonell, Miguel y Salazar, Pedro editores, Madrid, Trotta, 2005, p. 41



Como dice Federico Reyes Heróles, la corrupción está vinculada a un sin número de factores. Por un lado, a la falta de libertades, no es casualidad que los países más corruptos son aquellos que restringen las libertades, pues en donde las libertades funcionan, la capacidad de denuncia de la sociedad es mayor y la corrupción tiende a disminuir; por otro lado, a la fortaleza institucional del Estado de derecho; la Encuesta Mundial de Valores y el Latinobarómetro indican que las instituciones (leyes, todo tipo de normas, aparatos burocráticos) cuando son eficaces y funcionan bien, se orientan por los derechos humanos, por ejemplo, combaten mejor a la corrupción. Además, la existencia de corrupción está relacionada con la falta de una conciencia de que representa un problema mayor, si como en el caso mexicano, se considera por el 25% de la población como algo “*natural*”, es obvio que habrá dificultades para enfrentarla. La corrupción se resuelve con transparencia y más transparencia, hacer sentir a los servidores públicos y ciudadanos que sus funciones, que tienen que ver con lo público o que inciden en lo público, serán observadas, fiscalizadas y, en su caso, si existen responsabilidades, condenadas; una sociedad que no vigila y fiscaliza, promueve la corrupción²⁰⁴. Para luchar contra la corrupción es importante que los operadores jurídicos y los ciudadanos tengan adhesión a su sistema normativo, la tendrán sólo si consideran que éste tiene un origen democrático y está dirigido a salvaguardar derechos humanos. Igualmente es importante hacer ver y demostrar a la ciudadanía y a los servidores públicos, que la existencia de corrupción promueve el atraso de los países, la ausencia de inversiones e incrementa las desigualdades sociales.

Como una de las medidas más relevantes en materia de combate a la corrupción, el Gobierno del periodo 2001-2006 presentó este programa sectorial, en el cual se intenta buscar una mayor aceptación por parte de la ciudadanía a las diversas atribuciones que tienen las dependencias y entidades del gobierno federal. El programa tiene cinco objetivos para ser desarrollados por todo el gobierno federal, los cuales son:

²⁰⁴ Reyes Heróles, Federico, *Entre las bestias y los dioses, del espíritu de las leyes y de los valores políticos*, México, Océano, 2004, p. 77



1. Prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.
3. Sancionar las políticas de corrupción e impunidad.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Cada uno de estos objetivos está apoyado por líneas estratégicas diseñadas para el debido control y seguimiento de los resultados de estos puntos²⁰⁵. El tema de la corrupción no es nuevo para la Administración Pública Federal, lo que se pretendía en esa administración era involucrar a la sociedad, a usuarios y público en general en el cumplimiento de cada uno de estos objetivos.

El programa tiene ocho apartados en donde se describe la situación de ese momento (2002), el contexto en el que se presentaba y la posición de donde partían las estrategias. Para ello se presenta una metodología por la cual se integran los siguientes puntos: a) Análisis del marco normativo; b) Diagnóstico estratégico de la Administración Pública Federal; c) Recepción y desarrollo de propuestas de la sociedad, ponencias y nuevos proyectos; d) Definición y/o revisión de misión, visión y objetivos de la dependencia; e) Identificación de procesos y prioridades; f) Integración del programa de trabajo; g) Definición de estructura de mando y operación; h) Revisión de mejora de procesos²⁰⁶.

Como lo comenta Sánchez: “El Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, impulsa acciones dentro del ámbito del Sector Público para mejorar el manejo transparente de los recursos públicos, fomentar la transparencia del ejercicio público y mejorar los esquemas de operación de la función pública. Faltaría entonces, que en el sector privado se

²⁰⁵ Presidencia de la República, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial denominado: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, D.O.F., 22-04-2002, 2ª. Sección, pp. 24-25

²⁰⁶ *Ibidem.*, p. 5



*emprendieran acciones de la misma manera para que permita evitar la corrupción y la impunidad en su ámbito de competencia*²⁰⁷.

Es de particular importancia destacar que aun cuando el título menciona “*Desarrollo Administrativo*”, en el texto y en las estrategias no se aprecian líneas claras para llevar a cabo este punto. Para la evaluación de la gestión pública este programa propone continuar con las líneas de eficiencia, eficacia y honestidad donde se tenía un avance desde la reforma administrativa de 1971. La línea estratégica que desde entonces se estableció, sigue siendo la principal en la que cada periodo sexenal se apoya para la modernización administrativa. Como consecuencia, estos términos son ahora aplicados para dar una mejor respuesta dentro de las instituciones públicas.

En cuanto a la evaluación de la gestión pública, el Programa establece lo siguiente:

“Verificación del ejercicio del gasto público y su congruencia con los presupuestos de egresos y el apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria. La comprobación del cumplimiento de los objetivos, programas y metas institucionales y sectoriales, revisando especialmente que los recursos se apliquen de conformidad con los montos y calendarios autorizados y con apego a la normatividad en la materia. El seguimiento de la ejecución de programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, así como el cumplimiento de sus metas y vinculando sus resultados a la atención de las demandas y necesidades de la población. La evaluación de los avances en la ejecución de los programas sociales apoyados con subsidios y transferencias del gobierno federal. El seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos presupuestarios y de resultados establecidos en los convenios de seguimiento financiero (...). Los resultados del comportamiento de los indicadores de gestión en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, como una herramienta indispensable en el proceso de evaluación”.

²⁰⁷ Sánchez González, José Juan. *La administración pública en la reforma del Estado en México*. Tesis de Doctorado en Administración Pública. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México 1997. p. 406.



Con estas acciones se intenta realizar una evaluación integral, para lo cual, se adicionan los indicadores que pretenden medir el avance de lo anterior. El programa adolece de una metodología y diseño de indicadores, no considera la opinión seria con la sociedad como lo pregona²⁰⁸. Tal parece que es sólo una tentativa para continuar con la línea de modernización, olvidando totalmente el desarrollo administrativo.

4.3 Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México

En México, desde el inicio de su vida independiente fue obligación de cada ministro, conforme al Reglamento Provisional de gobierno de 1821 (Regencia del Imperio), *“Proponer las reformas y mejoras que se creyeran conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás... lo que pudiera convenir al bien general del estado en todos los ramos de la administración”*. Asimismo, la aptitud e idoneidad serían los criterios para llenar las vacantes del personal; con base en la suficiencia y el talento se daría a cada uno la ocupación para lo cual tuviera más aptitud; y se debería cuidar el cumplimiento exacto y escrupuloso de sus obligaciones, adelantándose desde entonces los fundamentos de un servicio profesional de carrera y de la rendición de cuentas, ya prescrita a los Secretarios del despacho por la Constitución Política de Cádiz para el buen gobierno y la recta administración del Estado. En otro momento relevante de nuestra historia, el Gabinete del Presidente Benito Juárez decidió, en el año de 1861²⁰⁹, coronar lo conquistado en los terrenos político y social con la *“revolución de la administración pública”, la “reforma administrativa”*, para que aquello diera fruto. Previsión, organización, orden, método, economía, moralidad y una administración de justicia que hiciera efectiva las leyes, fueron sus propios rectores.

Ya en el siglo XX, con la participación activa del Estado en la vida económica y social, se crearon comisiones de eficiencia interna (1935-1939) e intersecretarial

²⁰⁸ Presidencia de la República, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial denominado: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, D.O.F., 22-04-2002, 2ª. Sección, p. 43

²⁰⁹ Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa, base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 20



(1943) para el mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo, conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos. Después, con la creación de la Comisión de Administración Pública en 1965 se extiende por tres lustros un programa de reforma administrativa integral para: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) introducir técnicas de organización administrativa; y c) lograr la mejor preparación del personal gubernamental (Secretaría de la Presidencia/Comisión de Administración Pública, 1965).²¹⁰

Sin lugar a dudas, la aparición e implantación del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal ha venido a transformar en muchos aspectos el ser y el quehacer de la gestión de las personas. Al respecto, todavía no sabemos a ciencia cierta los verdaderos costos de sus resultados. Lo que sí resulta cierto es que su implantación no ha sido sencilla; ha estado llena de rezagos, obstáculos y resistencias, pero con un registro interesante de una serie de avances. El tema de la profesionalización vía un servicio civil o profesional de carrera se ha convertido en años recientes en uno de los asuntos más importantes de la agenda político-administrativa mexicana. Si bien es cierto que en años anteriores se habían dado algunos esfuerzos de profesionalización en algunos órganos especializados de la administración²¹¹, no fue sino apenas en años recientes cuando se dio un paso importante sobre este asunto en el ámbito de la administración pública federal, por tratarse del aparato que concentra al mayor número de servidores públicos del país.

Existen diversas razones para avanzar en la idea de establecer un servicio profesional de carrera. Sin duda, la más importante es, ante la institucionalización del fenómeno de la alternancia partidista, la de poder contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas. Sin duda alguna, lo que más ha llamado la atención de este proceso de profesionalización o

²¹⁰ *Ibidem*, p. 21

²¹¹ Martínez Puón, Rafael, *Gestión y política pública*, volumen XV, número 2, II semestre de 2006, p. 457



establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera es que se trata de una experiencia inédita. Es decir, a diferencia de muchos países, concretamente de América Latina, que se encuentran en procesos similares a partir de la expedición de nuevas leyes o la implantación de sistemas que tratan de corregir los sistemas anteriores (lo cual denominamos procesos de reprofesionalización), en México por primera vez se establece un sistema de esta naturaleza a través de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003, así como de su Reglamento, en abril de 2004. Cabe agregar que este esfuerzo de profesionalización ha cobrado igual fuerza en algunos estados de la república a través de la expedición de las leyes respectivas.²¹²

4.4 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en el servicio profesional de carrera en México

Los instrumentos jurídicos y normativos en que se sustenta la operación y el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados del Poder Ejecutivo de la Unión son: la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento vigente, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y 6 de septiembre de 2007, respectivamente. Así como el Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, y se emiten el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010 y reformado mediante Acuerdo publicado en dicho órgano informativo el 29 de agosto de 2011. La Ley del Servicio Profesional de Carrera ha marcado un hito en la gestión de los recursos humanos y su profesionalización en México, en tanto que su promulgación es resultado del consenso logrado por las distintas fuerzas políticas representadas en las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión. La implantación del Sistema de Servicio

²¹² *Ibidem*, p. 459



Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada se realizó entre los años 2003 y 2006²¹³, periodo en que se expidió el primer Reglamento de la ley de la materia (abril de 2004), en el cual se determinaron las bases para su operación gradual en las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados, centralizando en la Secretaría de la Función Pública la autorización y ejecución de distintos procedimientos.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos, a través del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su oportunidad efectuó algunas recomendaciones relacionadas con la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México. Las recomendaciones estaban encaminadas a fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo Federal, concretándose por ejemplo: a regular el ejercicio del veto por parte de un superior jerárquico en los procesos de selección; efectuar un análisis de las causas que están incidiendo en la declaratoria de desiertos de una cantidad apreciable de procesos de selección por concurso, a efecto de tomar las medidas correctivas a que haya lugar y continuar haciendo el seguimiento al avance de la implementación del Sistema con el fin de velar por el cumplimiento de las metas fijadas al respecto. Cabe destacar que en 2007 el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, consideró pertinente realizar un reconocimiento a nuestro país por el grado de avance en la implantación del Servicio Profesional de Carrera y por su sistema de medición.²¹⁴

Entre 2010 y 2011, a solicitud de la Secretaría de la Función Pública, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico realizó el estudio denominado *“Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”*, considerando entre los temas de análisis, los retos de la profesionalización de los servidores públicos en México. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo

²¹³ Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, D.O.F., 30-07-2012

²¹⁴ Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, México, Informe Final. Organización de Estados Americanos, Undécima Reunión del Comité de Expertos, Washington, D.C. (Aprobado en la sesión plenaria del 29 de junio de 2007).



Económico mediante dicho estudio, llevó a cabo una evaluación del Servicio Profesional de Carrera que México ha implementado en la Administración Pública Federal, con el fin de identificar políticas e instrumentos técnicos para su mejoramiento y consolidación. Las conclusiones preliminares y recomendaciones, fundamentadas en la experiencia de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que se generaron con ese estudio, fueron presentadas para su discusión al grupo de trabajo de Gestión y Empleo Público (Public Employment and Management Network) del Comité de Gobernanza Pública (Public Governance Committee) durante su reunión anual en diciembre de 2010²¹⁵, siendo las principales recomendaciones las siguientes:

- El Servicio Profesional de Carrera debe estar fundamentado en una planeación estratégica de recursos humanos sólida.
- El Servicio Profesional de Carrera debe tener una gestión basada en competencias.
- Equidad, transparencia y énfasis en el mérito deben ser las características básicas del ingreso y promoción en el Servicio Profesional de Carrera.
- Las posibilidades reales de promoción y desarrollo profesional para los empleados públicos deben estar al centro del Servicio Profesional de Carrera.
- Para ampliar el dinamismo e imparcialidad del Servicio Profesional de Carrera se debe poner énfasis en la gestión del desempeño.
- La clarificación del binomio político-administrativa es clave para evitar la politización y mejorar la credibilidad del Servicio Profesional de Carrera.
- Para asegurar una reforma exitosa de la gestión de recursos humanos, debe evaluarse la estrategia de implementación del Servicio Profesional de Carrera, incluyendo su regulación o normatividad.

²¹⁵ OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, (Resumen), OCDE, 2011. p. 53.



- El Servicio Profesional de Carrera debe alinearse a las metas estratégicas del gobierno para ubicar la profesionalización del servicio público, de nueva cuenta, en la agenda política.
- La gobernanza del Servicio Profesional de Carrera requiere ser fortalecida para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Para avanzar en la reforma, es necesaria una división de responsabilidades clara y ampliar la capacidad para la gestión de recursos humanos.
- Aprender a “aprender”, la difusión de buenas prácticas en gestión de recursos humanos, la generación de conocimiento y el compromiso sobre el Servicio Profesional de Carrera, son esenciales para consolidar el proceso de profesionalización.

Una vez que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico consolidó sus conclusiones, los resultados y recomendaciones fueron presentados en el Seminario *"La construcción de un sector público efectivo y transparente en América Latina"*, que se realizó en julio de 2011 en la Ciudad de México.

En el proceso de planeación que se llevó a cabo para definir los elementos estratégicos que se incorporarían al Programa del Servicio Profesional de Carrera, se consideraron las tendencias internacionales, resultados de la implantación y las consultas al sector académico y a las instituciones sujetas al Servicio Profesional de Carrera, así como las condiciones que se establecen en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, así mediante la realización de este ejercicio de diagnóstico del Servicio Profesional de Carrera, se establecieron las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el Sistema *"FODA"*²¹⁶. En dicho proceso participaron los principales operadores del Servicio Profesional de Carrera, como lo son: el personal de las Direcciones Generales de Recursos Humanos, de los Órganos Internos de Control, los líderes de la Secretaría de la

²¹⁶ Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, D.O.F., 30-07-2012



Función Pública en los subsistemas, así como el personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público responsable de coordinar el presupuesto para el Sistema.

4.4.1 Fortalezas.

1. La más importante consiste en la publicación por primera vez en la historia de la Administración Pública Federal centralizada de convocatorias públicas para la ocupación de vacantes.
2. Marco normativo existente (Ley, Reglamento y Manual).
3. Un elemento por destacar ha sido el establecimiento de procedimientos ágiles para la autorización de estructuras organizacionales a diferencia de los largos procedimientos que existían con anterioridad.
4. La reconversión de las áreas de recursos humanos, esto es, que han pasado de ser simples áreas tramitadoras a verdaderas áreas de recursos humanos que tienen el interés de gestionar el talento de las personas.
5. Existe una planeación estratégica que define el rumbo y desarrollo del sistema.
6. El intensivo uso de tecnologías de la información en la mayoría de los rubros del servicio profesional de carrera, en una idea de gobierno electrónico, sobre todo en atención al volumen de personas que formarían parte del sistema.
7. La ampliación de las perspectivas laborales de los servidores públicos, así como de egresados universitarios y ciudadanía en general, por el hecho de poder ingresar a la Administración Pública por convocatorias públicas.
8. Experiencia acumulada en la dirección y operación del sistema.²¹⁷
9. Servicio Profesional de Carrera operando en un 76% de servidores públicos de carrera titulares.
10. Transversalidad de la operación del sistema.

²¹⁷ Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, D.O.F., 30-07-2012



4.4.2 Oportunidades.

1. Capitalizar las expectativas que el Servicio Profesional de Carrera ha generado con adecuaciones precisas.
2. Mejorar la imagen y credibilidad del Servicio Profesional de Carrera.
3. Clarificar la interface político-administrativa del Servicio Profesional de Carrera.
4. Implantar la gestión del desempeño vinculando los resultados individuales e institucionales.
5. Concretar el rol definido para la Secretaría de la Función Pública en el Servicio Profesional de Carrera hacia todos los actores.
6. Clarificar las responsabilidades y ampliar la capacidad para gestionar los recursos humanos.
7. Alinear el Servicio Profesional de Carrera a las exigencias internacionales.
8. Fortalecer la gobernanza del Servicio Profesional de Carrera.
9. Poner en el centro el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera.
10. Evaluar la estrategia de implementación del Servicio Profesional de Carrera.
11. Difundir las buenas prácticas de la gestión de recursos humanos.
12. Alinear el Servicio Profesional de Carrera a la gestión por competencias.²¹⁸
13. Establecer para la Administración Pública Federal un marco general que desarrolle la gestión del conocimiento.

4.4.3 Debilidades.

1. La complejidad que todavía representa Trabajaen.gob.mx cuyo portal despliega una serie de lógicas (conocimientos, capacidades, experiencia) que no se entienden por primera vez, en cuanto a cuál de ellas está por encima de las demás. Sobre todo, si se considera que este sistema de servicio profesional de

²¹⁸ Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, D.O.F., 30-07-2012



carrera privilegia el tema de las capacidades. Todo ello, aunado a la falta de difusión y socialización de las personas con el sistema.

2. El hecho de que se haya acortado el procedimiento en cuanto al registro de estructuras, no garantiza de ninguna manera que las dependencias y órganos desconcentrados estén trabajando con sus estructuras registradas y autorizadas, sino todavía continúen trabajando con sus estructuras reales, lo que significa es que puede existir un ejercicio real de simulación en muchos de los casos.
3. Se requiere más vinculación entre los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera.
4. Dentro de los puestos sujetos al servicio profesional de carrera, hay un tratamiento de carácter global para puestos directivos, así como técnicos (enlaces), por lo que esto afectará de manera inmediata a los planes individuales de carrera, por el sólo hecho de centrar la atención en la verticalidad de las carreras.
5. Normatividad y procedimientos poco flexibles.
6. Deficiencias en la implementación del sistema informático.
7. Falta de liderazgo institucional.
8. Falta de personal y experiencia para operar el Servicio Profesional de Carrera en las áreas de recursos humanos.
9. Estructura limitada para administrar el Servicio Profesional de Carrera.
10. Cuestionamientos sobre equidad, transparencia y mérito en el subsistema de ingreso.
11. La evaluación del desempeño supone su integración a partir del nexo que se genere entre metas particulares de las personas con metas institucionales de las organizaciones, asunto por demás complejo que ninguna Administración Pública de primer mundo ha resuelto del todo en cuanto al esquema del gobierno por resultados, o más dicho que a partir de esa conexión se consiga esto último.



12. Poco énfasis en la gestión del desempeño.²¹⁹

13. Limitado debate sobre la importancia del Servicio Profesional de Carrera.

4.4.4 Amenazas.

1. Falta de aceptación del Servicio Profesional de Carrera.
2. Falta de compromiso y conocimiento de los mandos superiores.
3. Posibilidad de abuso y corrupción de altos funcionarios que intentan evadir la norma.
4. Que se ubique al Servicio Profesional de Carrera como un sistema de burócratas.
5. Falta de cultura hacia la gestión del talento.
6. Falta de una gestión de recursos humanos con orientación estratégica.²²⁰
7. Falta alinear la profesionalización a las metas estratégicas del gobierno.

4.5 Conclusiones

Primera. – Es de considerar que, tanto en México como en el resto de los países latinoamericanos, se necesita un modelo de servicio profesional de carrera que permita edificar instituciones públicas eficaces y eficientes, que se debe de superar al modelo que obedece al clientelismo, renunciando a esto, se logrará contribuir y fortalecer institucionalmente a las organizaciones públicas; sin embargo, es importante tener presente que los problemas estructurales en México, se pueden resolver llevando a cabo debates políticos y académicos.

Segunda. - Como se puede observar, es evidente que, en la implantación del Servicio Profesional de Carrera, está de por medio todo un modelo prescriptivo, así

²¹⁹ Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, D.O.F., 30-07-2012

²²⁰ Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, D.O.F., 30-07-2012



como una serie de normas, procedimientos, rutinas, hábitos y valores que sin duda alguna impactarán en la forma de administrar al personal, así como en los comportamientos de los propios servidores públicos y de los ciudadanos. Esto tampoco genera un proceso de aceptación y satisfacción automática; por el contrario, los cambios radicales generan insatisfacciones de larga duración de los actores tanto externos como internos.

Tercera. – El servicio profesional de carrera no es solamente una tarea que se agota en diseños o modelos legales y organizacionales, que se desea se monten de manera natural sobre el aparato administrativo existente, por supuesto que estos tienen en sí mismo un gran valor; empero se requiere de diagnósticos contundentes que impliquen en algunos de los casos la realización de severas reingenierías. El diagnóstico expuesto, advierte de la necesidad de realizar cambios y de superar enormes rezagos tanto de carácter normativo, organizacional, así como salarial.

Cuarta. - Por tal razón, el Servicio Profesional de Carrera representa un reto para las dependencias de la Administración Pública Federal, ya que para su completa instauración es necesaria una infraestructura de gestión con técnicas orientadas a mejorar la calidad de los servicios públicos, también con un esquema de profesionalización hacia todo el personal, así como el de fomentar la cultura ética del servidor público.



4.6 Glosario

ANUIES. - Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

APF. - Administración Pública Federal.

BM. - Grupo Banco Mundial.

CC.- Consejo Consultivo.

CGMAPF. - Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.

CIDE. - Centro de Investigación y Docencia Económica.

CLAD. - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CNAP. - Confederación Nacional de Administración pública.

CONAGUA. - Comisión Nacional del Agua.

CPEUM. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CROM. - Confederación Regional Obrera Mexicana.

CTP. - Comité Técnico de Profesionalización.

CTS.- Comité Técnico de Selección.

DCN. - Diagnostico de Necesidades de Capacitación.

DGADP. - Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

DGDHSPC. - Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera.

DGRH. - Dirección General de Recursos Humanos.

DNSC. - Dirección Nacional del servicio Civil.

EA. - Estatuto Administrativo.



EBEP. - Estatuto Básico del Empleado Público.

FMI. - Fondo Monetario Internacional.

FODA. - Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

FSTSE. - Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

GP. - Gasto Público.

GP. - Gestión Pública.

GRH. - Gestión de Recursos Humanos.

INAP. – Instituto Nacional de Administración Pública.

INEGI. - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

ISSSTE. - Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.

LFTSE. – Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

LMRFP. - Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

LOAPF. - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LSPC. - Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

OCDE. - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PAN. - Partido Acción Nacional.

PND. - Plan Nacional de Desarrollo.

PRD. - Partido de la Revolución Democrática.

PRI. - Partido Revolucionario Institucional.

PROMAP. - Programa de Modernización de la Administración Pública.

RGIPP. - Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y provisión de puestos de trabajo y provisión profesional de funcionarios civiles de la Administración General del Estado.



RUSP. – Registro Único del Servicio Profesional.

SAREO. - Sistema de Aprobación de Registro de Estructuras Organizacionales.

SAT. - Servicio de Administración Tributaria.

SCC. - Servicio Civil de Carrera.

SCDA. - Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SECODAM. - Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SEM. - Servicio Exterior Mexicano.

SER. - Secretaría de Relaciones Exteriores.

SFP. - Secretaría de la Función Pública.

SHCP. - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SP. - Servicio Público.

SPC. - Servicio Profesional de Carrera.



4.7 Bibliografía.

1. Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano, régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del estado*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1999
2. Aguilera Hintelholher, Rina, *Reflexiones sobre la profesionalización del servicio público en el ámbito municipal*, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, control gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales, México, año VII, número 15
3. Allyson, Benton, *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, 2002
4. Arroyo Yanes, Luis Miguel, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch, Universidad de Cádiz, Valencia, España, 1994
5. Blanco Gaztañaga, Carmen, *La carrera administrativa*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2005.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2006
7. Carreras, Albert y Tafunell, Xavier, *Estadísticas históricas de España; Siglos XIX-XX*, Segunda Edición, Bilbao, España, 2005
8. Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa, base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980
9. Castillo González, Humberto, *Profesionalización del servicio público y democracia*, Editorial Plaza y Valdés, 1999



10. Chávez Alcázar, Margarita, *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, Porrúa, Primera edición, México, 1985
11. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, 1996.
12. De la Madrid Hurtado, Miguel, *Modernización de la administración pública*, Cuadernos IEPES, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1982
13. De la Madrid Hurtado, Miguel, *Una mirada hacia el futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición 2006
14. Debbasch, Charles, *Science administrative*, París, Daliz, 1972
15. Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, Comares, Granada, 2005
16. Duhalt Krauss, Miguel, *La administración de personal en el sector público, un enfoque sistémico*, Instituto de administración pública, México, 1972
17. Dussauge, Mauricio, *Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada*, Servicio Profesional de Carrera, vol. 3, número 5, 2006
18. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999
19. Fernández Ruíz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002
20. Gazier, Francois, *La fonction publique dans le monde*, París, editorial Cijas, 1972



21. González Pérez, Jesús, *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*, Thomson Civitas, Navarra, España, 2003
22. Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, México Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000
23. Guerrero Orozco, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Plaza y Valdés, México Universidad de Guanajuato, 1998
24. Guerrero Orozco, Omar, *El servicio profesional de carrera en México, y sus problemas de formación académica*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003
25. Guerrero Orozco, Omar, *Historia del servicio civil de carrera en México, los protagonistas, las ideas, los testimonios*, México, UAEM-IAPEM, Editorial Porrúa, 2011
26. Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, Editorial Harla, México, 1985
27. Guerrero Orozco, Omar, *La ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003
28. Guerrero, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración del servicio civil de carrera*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, número 61
29. Guerrero, Manuel Alejandro, *México: la paradoja de su democracia*, Universidad Iberoamericana, México, 2004



30. Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera*, Editorial Porrúa, México, 2000
31. Harris Agor, Weston, *El Senado Chileno: distribución interna de la influencia*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1973
32. Lacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura, *Síntesis del diagnóstico de Costa Rica*, resumen ejecutivo en informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, coordinado por Francisco Longo, BID
33. Llorente Márquez, Jesús y Polo Villar, César, *El entorno de la nueva gestión pública del personal en España en administraciones públicas españolas*, Coordinado por Crespo González, Jorge y Pastor Albaradejo, Gema, editorial Mc. Graw Hill Madrid 2002
34. Longo, Francisco. *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001
35. López Cámara, Francisco, *Seminario sobre el sistema político mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1989
36. Martínez Anzures, Luis Miguel, *Controles y responsabilidades en el sector público*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, primera edición 2004, Plaza y Valdés
37. Martínez Puón, Rafael, *Antecedentes del servicio civil en México*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura 2005, Universidad de Texas, 2007
38. Martínez Puón, Rafael, *Gestión y política pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003



39. Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, Primera edición, 2003
40. Martínez Silva, Mario, *Los sistemas de personal en la administración pública federal*, Tomo I, F.C.P. y S. UNAM, Segunda Edición 1976
41. Martínez, Gustavo, *La carrera en el servicio exterior mexicano en servicio público de carrera. experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, Ed, INAP México 2001.
42. Mascott Sánchez, María de los Ángeles. *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*. México, Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, LVIII Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
43. Mathew McCubbins, Roger Non y Barry Weingast, *Administrative process and instrumets of political control*, *Journal of Law, Economics and Organization*, núm. 3, 1987
44. McGregor Eugene y Solano, Paul. *Data Requeriments and Availability*, en Hans A.G.H. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in a Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996
45. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, México, Informe Final. Organización de Estados Americanos, Undécima Reunión del Comité de Expertos, Washington, D.C. (Aprobado en la sesión plenaria del 29 de junio de 2007).
46. Memoria INAP, 1955-1990, México, *Instituto Nacional de Administración Pública*, 1990



47. Méndez, José Luis, *Diseño, aprobación e implementación del servicio profesional en México: lecciones y retos*, Servicio Profesional de Carrera, Vol. V, número 9
48. Méndez, José Luis, *Retos inmediatos del servicio profesional de carrera*, Servicio Profesional de Carrera, vol. 1, número 1, México, 2004
49. Mijares Sánchez, Mario Raúl, *Política y administración*, Número de control de la biblioteca del Congreso de EE.UU., 2017
50. Moctezuma Barragán, Esteban, *Por un gobierno con resultados, el servicio civil de carrera*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999
51. Morales Gómez, Juan Miguel. *La capacitación de los servidores públicos encargados del control de la gestión gubernamental*, en Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Control Gubernamental: el servicio público de carrera en los órganos de control estatales y municipales*, México, año VII, num.15, enero-junio, 1999
52. Naciones Unidas, *Manual de legislación y prácticas del servicio civil*, Nueva York, 1967
53. Nevado-Batalla Moreno, Pedro, *La materialización del principio de eficacia en el derecho español, ¿utopía o realidad?*, Universidad de Salamanca, España, 2004
54. Palomar, A., *Derecho de la Función Pública. régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid. Dykinson, 2000
55. Parada Vázquez, Ramón, *Derecho administrativo*, Tomo II, Organización y Empleo Público, Madrid, Marcial Pons, 2004



56. Pardo, Ma. Del Carmen, *La administración pública en México: su desarrollo como disciplina en lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México, 2000
57. Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M., *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2016
58. Pardo, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Serie la Rendición de Cuentas, número 8, Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura Cámara de Diputados
59. Pardo, María del Carmen, *El servicio profesional de carrera en México*, Foro Internacional, vol. XLV, número 4, 2005
60. Pardo, María del Carmen, *Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública*, Visión multidimensional del servicio público profesionalizado, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1999
61. Parejo Alonso, Luciano, *Organización y poder de la organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional gobierno y administración*, Madrid, Iustel, 2009
62. Pérez Luque, Antonio, *La selección del personal permanente de las corporaciones locales*, ISBN, Madrid, El Consultor, 2001
63. Pichardo Pagasa, Ignacio, *Winning the needed change: saving our planet earth*, International Institute of Administration Sciences, volume 30, 2009
64. Portes, Alejandro, *Las instituciones en el desarrollo latinoamericano: un estudio comparado*, México, siglo XXI editores, 2009



65. Poveda Perdomo, Alberto, *La corrupción y el régimen*, Editorial librería del profesional, 2da, Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 2000
66. Prieto Sánchez, Luis, *Constitucionalismo y garantismo*, en Corbonell, Miguel y Salazar, Pedro editores, Madrid, Trotta, 2005
67. Reyes Heróles, Federico, *Entre las bestias y los dioses, del espíritu de las leyes y de los valores políticos*, México, Océano, 2004
68. Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, Porrúa, México, 2004
69. Sánchez González, José Juan. *La administración pública en la reforma del Estado en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México 1997
70. Sánchez Medero, Gema y Sánchez Medero, Rubén, *El sistema civil de carrera en España; Desde el franquismo hasta la democracia*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España
71. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho de la función pública*, Editorial Tecnos, Séptima edición, Madrid, 2008
72. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*. Poder Ejecutivo Federal. México. 1995
73. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México 1989



74. Serrato Delgado, David y Quiroz Zamora, Mario, *Historia de México*, Pearson educación, México, 1997
75. *Servicio profesional de carrera en la administración pública federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México, 2003
76. Sierra Olivares, Carlos, *Servicio civil de carrera en México*, Documento presentado en la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de personal del Istmo Centroamericano, Guatemala, Instituto Centroamericano de Administración Pública y Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, 5–9 de agosto de 1996
77. Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2007
78. Tiburcio, Jesús Armando, *Relaciones laborales en el sector público*, documento de trabajo, número 37, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1992
79. Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela, *La profesionalización del servicio público en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, marzo de 1999, Plaza y Valdés
80. Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela, *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999
81. Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés, primera edición, 2000



82. Villoria Mendieta, Manuel, *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y respuestas*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2007
83. Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, México, 2012

Hemerografía.

1. Beyer, William. El servicio civil en el mundo antiguo, *Revista de Administración Pública*, No. 45, 1981, Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/45/pr/pr7.pdf>
2. Calafell, Jorge Enrique, “Los servicios públicos”, *Revista Jurídica-Anuario*, primer semestre, p. 191, disponible en <https://revistas-colaboración.juridicas.unam.mx/index.php/jurídica/article/view/11085/10138>
3. Guerrero Orozco, Omar, “Nuevos modelos de gestión pública”, *Revista digital Universitaria*, volumen 2, número 3, 2001, disponible en <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
4. Klingner E., Donald y Arellano Gault, David, “La ley de servicio profesional de carrera en México: gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública”, *Revista Gestión y Política Pública*, núm. 43, febrero de 2009
5. Martínez Puón, Rafael, “Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México”, *Revista Gestión y política pública*, volumen XV, número 2, II semestre de 2006



6. Martínez Puón, Rafael, "Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México", México, *Revista Convergencia*, septiembre-diciembre, año/vol. 15, no. 48, Universidad Autónoma del Estado de México, 2008
7. Martínez Puón, Rafael, "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera", *Revista del CLAD reforma y democracia*, número 43, febrero de 2009
8. Mendieta y Núñez, Lucio, fue fundador de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de la *Revista Mexicana de Sociología*.
9. Mesta Delgado, Jesús, "Servicio Profesional de Carrera", *Revista de la fundación mexicana de estudios políticos y administrativos A. C.*, volumen número 1, México, primer semestre 2004
10. Pardo, María del Carmen, "El servicio profesional de carrera", *Revista Política Social*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005
11. Pardo, María del Carmen, "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México", *Revista de Administración Pública*, no.103, México, INAP
12. Quiroga, Leos. Gustavo. "El servicio civil de carrera", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Revista del CLAD*
13. Sánchez, Gema y Sánchez, Rubén, "El sistema de servicio civil de carrera en España: desde el franquismo hasta la democracia". *Revista Enfoques*, Vol. IX, No. 14, año 2011, [http://www.academia.edu/1357942/El sistema civil de carrera en Espana. De sde el franquismo hasta la democracia](http://www.academia.edu/1357942/El_sistema_civil_de_carrera_en_Espana_De_sde_el_franquismo_hasta_la_democracia)



- 14 OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en México: Adoptando una postura más firme contra la corrupción, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Editions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280687-es>
- 15 OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>, 2011

Cibergrafía.

1. Documento extraído de la página electrónica: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=211480&idParte=0&r=1>, ley 19.882
2. Documento extraído de la página electrónica www.asamblea.gob.cr, en el artículo 197 dispone que la *Constitución política de la República de Costa Rica*, entrara en plena vigencia el 8 de noviembre de 1949 y deroga a las anteriores.
3. Información obtenida de la página electrónica: <http://reniresp.funcionpublica.gob.mx/ppcapf/consulta/informacion.jsf>.

Legisgrafía.

- 1 Diario Oficial de la Federación, 18 de septiembre de 2003
- 2 Constitución Española del 31 de octubre de 1978.
- 3 Constitución Política de Chile emitida por el Decreto Supremo No. 1.150 publicado en el Diario Oficial del 24 de octubre de 1980



- 4 Constitución Política de Chile, se utilizó el texto actualizado al 07 de mayo de 2003, que incluye las reformas introducidas por las leyes 18.825, 19.055, 19.097, 19.295, 19.448, 19.519, 19.526, 19.541, 19.597, 19.611, 19.634, 19.643, 19.671, 19.672, 19.742 y 19.786.
- 5 Constitución Política de la República de Costa Rica 1949, disponible en la página electrónica <https://www.constitution.org/cons/costric.htm>
- 6 Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1934.
- 7 Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2017
- 8 El 27 de mayo de 2005 se publicaron las reformas al Reglamento Interior de la *Secretaría de la Función Pública*, para establecer la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de esa dependencia.
- 9 *Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Testimonios históricos*, México, 1982
- 10 Ley del Servicio Profesional de Carrera, del 09 de enero de 2006.
- 11 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 02 de abril de 2014.
- 12 *Ley orgánica de la administración pública federal*, reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de mayo de 1996.
- 13 Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*
- 14 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, apartado 7.4.3.5



- 15 Presidencia de la República, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial denominado: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, Diario Oficial de la Federación, 22 de abril de 2002, 2ª. Sección

- 16 Presidencia de la República, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial denominado: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, Diario Oficial de la Federación, 22 de abril de 2002, 2ª. Sección

- 17 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Relación de entidades paraestatales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 13 de agosto de 2001