



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL



ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN

UNIDAD SANTO TOMÁS

SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

**PROPUESTA DE UNA POLÍTICA PARA IMPLEMENTAR EL SERVICIO
PROFESIONAL DE CARRERA EN EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE,
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN CIENCIAS

EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

ANA LUISA MAGAÑA OLAN

DIRECTORES DE TESIS:

M. EN C. ARTURO E. VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

DR. J. JESUS CEJA PIZANO



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

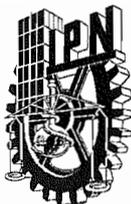
CARTA CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D.F. el día 30 del mes de Junio del año 2014, la que suscribe Ana Luisa Magaña Olán, alumno del Programa de Maestrías en Ciencias en Administración Pública, con número de registro B01943, adscrito a la Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás, manifiesto que es el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del Dr. Arturo Evencio Velázquez González y cede los derechos del trabajo titulado **PROPUESTA DE UNA POLÍTICA PARA IMPLEMENTAR EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información NO deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o directores del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones electrónicas divalicius_98@hotmail.com, y aveg72@hotmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.



Ana Luisa Magaña Olán



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REGISTRO DE TEMA DE TESIS Y DESIGNACIÓN DE DIRECTORES DE TESIS

México, D.F. a 13 de JUNIO del 2014

El Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. en su sesión No. _____ celebrada el día 21 del mes de MAYO conoció la solicitud presentada por el(la) alumno(a):

MAGAÑA

Apellido paterno

OLÁN

Apellido materno

ANA LUISA

Nombre (s)

Con registro:

B	0	0	1	9	4	3
---	---	---	---	---	---	---

Aspirante al grado de: **MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- 1.- Se designa al aspirante el tema de tesis titulado:
“PROPUESTA DE UNA POLÍTICA PARA IMPLEMENTAR EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE”

De manera general el tema abarcará los siguientes aspectos:

- 2.- Se designan como Directores de Tesis a los Profesores:

M. EN C. ARTURO EVENCIO VELÁZQUEZ GONZÁLEZ
DR. J. JESÚS CEJA PIZANO

- 3.- El trabajo de investigación base para el desarrollo de la tesina será elaborado por el alumno en:

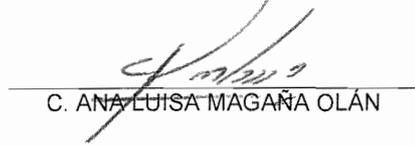
que cuenta con los recursos e infraestructura necesarios.

- 4.- El interesado deberá asistir a los seminarios desarrollados en el área de adscripción del trabajo desde la fecha en que se suscribe la presente hasta la aceptación de la tesis por la Comisión Revisora correspondiente:

Directores de Tesis

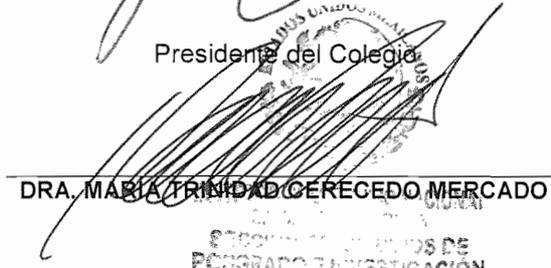

M. EN C. ARTURO EVENCIO
VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

Aspirante

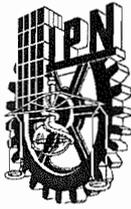

C. ANA LUISA MAGAÑA OLÁN


DR. J. JESÚS CEJA PIZANO

Presidente del Colegio


DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO MERCADO

SECRETARÍA DE ESTUDIOS DE
POSGRADO E INVESTIGACIÓN



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO, D. F. siendo las 10:00 horas del día 11 del mes de JUNIO del 2014 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. para examinar la tesis titulada:

“PROPUESTA DE UNA POLÍTICA PARA IMPLEMENTAR EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE”

Presentada por el alumno:

MAGAÑA

Apellido paterno

OLÁN

Apellido materno

ANA LUISA

Nombre(s)

Con registro:

B	0	0	1	9	4	3
---	---	---	---	---	---	---

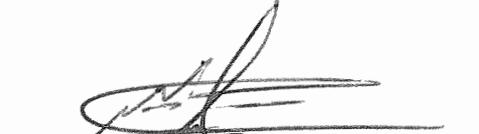
aspirante de:

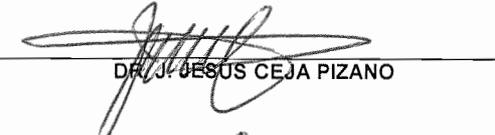
MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Directores de tesis


M. EN C. ARTURO EVENCIO VELÁZQUEZ
GONZÁLEZ


DR. J. JESUS CEJA PIZANO


DR. JOSÉ LUIS FLORES GALAVIZ


DR. EDGAR OLIVER CARDOSO ESPINOSA


M. EN C. FRANCISCO MARTÍNEZ RIVERA

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES


DRA. MARÍA TRINIDAD CERECEDO MERCADO
POSGRADO E INVESTIGACIÓN



Agradecimientos:

A Dios: porque me permite estar aquí y ahora, brindar una luz en mi camino, acompañarme siempre sin pedir nada a cambio, por perdonarme, amarme y darme, siempre darme su amor.

A nuestros queridos Maestros y Doctores, por sus enseñanzas, sapiencia, dedicación, esmero y tolerancia: M. en C. Arturo Evencio Velázquez González, Dr. J. Jesús Ceja Pizano, Dra. María Trinidad Cerecedo Mercado, M. en C. Román Ríos Yescas, M. en C. Francisco Martínez Rivera, Dr. José Luis Flores Galaviz.

A mis padres: René (QEPD) y Martha, Por darme esta maravillosa vida, sus esfuerzos, enseñanzas y sobre todo su amor incondicional.

A mis hermanos: Maty, Quique, Lala, Fabi y Dani, quienes me enseñaron que la vida es para compartir, amar, luchar por lo que se quiere y aprender de las experiencias, pero también que siempre están ahí dispuestos a dar lo que sea por mí.

A mi hermosa hija Kachy, un regalo de Dios, quien será siempre el motor que me impulsa a seguir adelante, la luz de mis ojos y el amor de mi vida.

A mis queridos sobrinos-ahijados: Ángel, Iris, Any y César, por quienes siento un amor incondicional y comparten los momentos gloriosos de nuestras vidas.

ÍNDICE	
RESUMEN.....	6
ABSTRACT.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	10
1.1. Objeto del estudio	10
1.2. Estado del arte	10
1.3. Justificación.....	11
1.3.1. Actualidad.....	11
1.3.2. Relevancia académica.....	11
1.3.3. Pertinencia.....	12
1.3.4. Viabilidad.....	13
1.4. Planteamiento del problema.....	13
1.4.1. Origen.....	13
1.4.2. Elementos del problema.....	14
1.4.3. Identificación del problema.....	15
1.5. Delimitación del problema.....	15
1.5.1. Espacial.....	15
1.5.2. Temporal.....	15
1.6. Hipótesis de trabajo.....	15
1.7. Pregunta de investigación.....	16
1.8. Objetivos.....	16
1.8.1. Objetivo general.....	16
1.8.2. Objetivos específicos.....	16
1.9. Preguntas de investigación.....	17
1.10. Estrategia metodológica	17

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y DEL MUNICIPIO.....	18
2.1. Sobre el concepto de burocracia.....	18
2.1.1. Definición.....	18
2.1.2. Características de la burocracia.....	20
2.2. La conceptualización Weberiana.....	22
2.2.1. Características.....	22
2.2.2. La burocracia como poder	27
2.2.2.1. La autoridad tradicional.....	27
2.2.2.2. La autoridad carismática.....	28
2.2.2.3. La autoridad legal.....	28
2.2.3. Elementos para el desarrollo de una moderna burocracia....	29
2.3. Otras conceptualizaciones de la burocracia.....	29
2.3.1. Frederick Winslow Taylor (1856-1915).....	29
2.3.2. Chester Barnard (1886-1961).....	30
2.4. El concepto de servicio civil de Carrera.....	31
2.5. Concepto de servicio profesional de carrera.....	32
2.5.1. Su definición.....	34
2.6. Diferencias conceptuales entre el servicio civil de carrera y el servicio profesional de carrera.....	36
2.7. La génesis de las políticas públicas.....	40
2.8. La producción de las políticas públicas.....	41
2.9. Las políticas públicas como mediación	43
2.10. Conceptualización del Estado y la Administración Pública.....	45
2.11. El concepto de municipio.....	47
CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA A NIVEL INTERNACIONAL.....	49
3.1. Sus antecedentes en Europa.....	49

3.2. El servicio civil en Inglaterra.....	55
3.3. El servicio civil en Francia.....	64
3.4. Los antecedentes en América Latina.....	68
3.5. El servicio civil en Chile.....	70
3.6. El servicio civil en Argentina.....	75
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO.....	81
4.1. Sus antecedentes en México.....	81
4.1.1. Su origen.....	94
4.2. Su aplicación.....	95
4.3. El servicio profesional de carrera en las entidades federativas	104
4.4. La experiencia en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	115
4.4.1. Los antecedentes.....	115
4.4.2. La instauración del Servicio Civil de carrera en Veracruz.....	119
4.5. El municipio de Agua Dulce Veracruz de Ignacio de la Llave.....	119
4.5.1. Marco Normativo del municipio y Servicio Civil.....	120
4.6. Evaluación del Plan de desarrollo municipal 2011-2013 de Agua Dulce y los programas de profesionalización del personal del ayuntamiento	124
4.7. Análisis de la estructura orgánica del municipio de Agua Dulce, por perfiles del personal, actividades y experiencia.....	131
CAPÍTULO V. PROPUESTA DE UNA POLÍTICA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA PARA EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE, VERACRUZ	139
5.1. Justificación de la propuesta	139
5.2. Componentes metodológicos del Sistema.....	144

CONCLUSIONES.....	152
RECOMENDACIONES.....	154
BIBLIOGRAFIA.....	156
GLOSARIO DE TERMINOS.....	158
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	162

RESUMEN

La investigación que se desarrolló tiene como objeto de estudio el servicio profesional de carrera en México y en particular en el municipio de Agua Dulce Veracruz de Ignacio de la Llave, teniendo entre sus objetivos principales, determinar el marco teórico que da sustento a este sistema de desarrollo y permanencia de los recursos humanos en la administración pública municipal e identificar el contexto en el que se desarrollaron otras experiencias a nivel internacional.

El problema que aborda la investigación, es la falta de permanencia de los funcionarios en los cargos municipales y esto trae como consecuencia una gestión municipal ineficiente y poco oportuna en brindar los servicios públicos que demanda la población, dándose una improvisación en las acciones de gobierno en lo que es todo el proceso administrativo y de gobernanza. También se identificó que la literatura que aborda el tema, coincide en que la implementación del servicio profesional de carrera en México, obedeció más a aspectos de carácter político, que a una idea de realmente profesionalizar a los servidores públicos, de tal forma que no se tiene una estrategia clara de cómo corregir los errores normativos y de implementación del servicio profesional de carrera en nuestro país e incluso se ha creado un conflicto de intereses al interior de la administración pública federal, pues el sistema de concurso e ingreso ha generado una imagen de corrupción y de falta de transparencia al darse una contratación discrecional.

En cuanto a la estrategia metodológica, se aplicó un enfoque tanto cualitativo como cuantitativo, combinando el método histórico, el deductivo y el descriptivo para el análisis. Entre los resultados más importantes se encontró que hay mala calidad de los servicios públicos municipales en virtud que los cuadros burocráticos no tienen el perfil que requiere el cargo y esto genera improvisación en la gestión municipal y dispendio de recursos y opacidad, por lo cual con el fin de eliminar esta problemática, se hace una propuesta de profesionalizar a los funcionarios del ayuntamiento de Agua Dulce, Veracruz.

ABSTRACT

The investigation developed during this work has as a main objective the study of the professional career service in Mexico, specifically in the region of Agua Dulce Veracruz de Ignacio de la Llave, having as a main target the determination of the theoretical frame that supports this development system and human resources permanency in the municipal public administration and to indentify the context in which other international level experiences are developed.

The problem approached during this investigation is the lack of permanency of the functionaries at municipal positions having as a consequence an inefficient administration and a high demand in the public services which are poorly delivered to the people. All this different situations has caused an improvisation in the government actions during the administrative and governance process.

It was also noticeable that the topic in the literature agrees that the implementation of the professional career service in Mexico obeys political aspects and not a public servants professionalization, giving as a consequence a lack of strategies in the “knowing how” to correct policy and implementation errors in the professional career service in our country creating an interest conflict inside the public federal administration due to a discretionary hiring process that generates a corruption and a blurred picture.

In matter of methodological strategies a qualitative and quantitative approach was applied by combining historical deductive and descriptive methods for its analysis. Among the most noticeable results we found a bad functionality in the municipal public services due to poorly prepared personnel generating improvisation and resources prodigality in the municipal management, whereby this professionalization proposal is made in order to help the Agua Dulce’s Veracruz town hall.

INTRODUCCIÓN

Las tendencias internacionales en este siglo XXI, van orientadas a consolidar las reformas administrativas que iniciaron varios países y que en el caso de América Latina y en particular nuestro país se le llamó la reforma del Estado, de esta forma las políticas de racionalización de la administración pública, enfocadas al acotamiento del Estado, han orientado los cambios en el manejo de los sistemas de recursos humanos, a través del servicio civil, no obstante esta tendencia, para los países Europeos no es novedosa puesto que ellos tienen una larga tradición en la profesionalización de sus servidores públicos, tal es el caso de experiencias exitosas como la de Estados Unidos y el Reino Unido o de países como Nueva Zelanda, que han adoptado este sistema, el cual ha demostrado que con su aplicación se crean cuadros de servidores públicos más capaces y competentes.

Hoy en día México requiere de un cuerpo burocrático más especializado, con capacidades y competencias necesarias para fortalecer la administración pública en nuestro país, ya sea federal, estatal o municipal y es precisamente esta preocupación la que llevó a realizar esta investigación, ya que los procesos administrativos por muy bien diseñados que estén si no se cuenta con grupos especializados de funcionarios públicos en sus diferentes niveles, que son los que van a ejecutar, llámense políticas públicas o planes de desarrollo, finalmente fracasarían éstas por la parte de los recursos humanos.

Y con la preocupación de la problemática anterior se efectúa esta investigación, con el propósito de hacer una propuesta de política de profesionalización de los servidores públicos del municipio de Agua Dulce, Veracruz de Ignacio de la Llave.

El trabajo inicia con un primer capítulo, donde se desarrolla una metodología de investigación, con un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo no experimental, estableciéndose la hipótesis de trabajo, los objetivos y preguntas de investigación, así como los métodos que se utilizaron.

En el segundo capítulo se identificó el marco teórico del servicio profesional de carrera, de las políticas públicas y de los aspectos conceptuales y jurídicos que sustentan al municipio, determinando en este apartado el estado del conocimiento que guarda el tópico que se investiga.

En el tercer capítulo se determinaron los antecedentes históricos de las experiencias internacionales que hay tanto en Europa como en América Latina respecto al Servicio Civil o como también se le llama, servicio profesional de carrera.

Y ya con el contexto internacional, en el cuarto capítulo se analiza la experiencia del servicio civil en México, revisando también las experiencias de varias entidades federativas en nuestro país y en particular en Veracruz, para finalmente analizar el caso particular del municipio de Agua Dulce, Veracruz.

En el quinto capítulo, ya con el análisis y diagnóstico que se realizó en el capítulo anterior, se formula una propuesta de servicio profesional de carrera para el municipio, con el propósito de que se forme un grupo especializado de funcionarios municipales competentes, capaces de implementar los planes de desarrollo municipal y así modernizar el municipio de Agua Dulce, Veracruz, lo cual traerá como resultado una mayor legitimidad de las autoridades municipales ante la colectividad municipal y que el municipio brinde servicios públicos municipales de calidad y oportunos.

Al final de la tesis se desarrollan dos apartados uno de conclusiones donde se plantean los hallazgos más importantes que se encontraron y otro de recomendaciones, agregándose finalmente otra parte que es el glosario de términos.

CAPÍTULO I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1. Objeto de estudio

La investigación tiene como objeto de estudio presentar una propuesta de política pública orientada a establecer un esquema de Servicio Profesional de carrera en el Municipio de Agua Dulce, Veracruz.

1.2. Estado del arte

La administración pública en México, desde su origen ha tenido una tendencia de ineficiencia y poca capacidad de solución expedita a las problemáticas que se presentan a la sociedad, evidenciando un bajo nivel de calidad en los servicios que proporciona, siendo atribuida esta debilidad del Estado a la burocracia, que en el lenguaje conceptual de nuestro país se les llama servidores públicos y precisamente el servicio profesional de carrera plantea profesionalizar a la burocracia para volverla más eficiente.

Lo anterior es parte de una revisión bibliográfica donde la mayoría de los autores que han escrito sobre este tema coinciden en estos puntos de vista, incluso señalan que la Ley sobre el servicio profesional de carrera se implementa de manera tardía en nuestro país, esta Ley fue aprobada por el senado y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril del 2003.

También autores, como Guillermo Haro y Esteban Moctezuma señalan que de aplicarse de manera correcta este esquema los resultados en la operación de la administración pública pueden ser exitosos y esto aplica en los tres niveles de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

En ese sentido se analizó información sobre la temática Municipal, ya que la investigación tiene como objetivo la formulación de una propuesta de política, a partir de construir un esquema conceptual y metodológico para su aplicación en el

Municipio de Agua Dulce, Veracruz, estableciendo con este fin una identificación de otras propuestas y experiencias probadas a nivel Municipal, que cabe destacar al respecto que no hay mucha literatura en nuestro país.

En resumen, la conceptualización del Servicio Profesional de Carrera que analizan varios autores y en su comparación y evolución a nivel internacional con el Servicio Civil de Carrera, que es como se llama a nivel mundial, consideran que en los aspectos laborales todavía no está muy clara su definición, sobre todo al nivel que se debía haber aplicado y en qué áreas específicas de la administración pública en México debía de iniciar.

1.3 Justificación

1.3.1. Actualidad

La existencia de un Servicio Profesional de carrera en México, con todo y las deficiencias jurídicas, metodológicas y de implementación que presenta, es importante y su implementación a nivel Municipal, resulta sumamente interesante, ya que los servicios y bienes que proporciona éste a la sociedad es de carácter cotidiano y puede verse a través de las operaciones que son desarrolladas diariamente, teniendo como mediador a la burocracia, por lo que su estudio es un tópico de actualidad.

1.3.2 Relevancia académica

Por tal motivo el desarrollo de la presente investigación plantea un análisis del Servicio Profesional de Carrera y de sus implementación a nivel Municipal, haciendo una descripción cualitativa y revisando datos duros o cuantitativos de este tipo de Políticas Públicas en el mundo y en nuestro país, ya que la eficiencia de los Gobiernos y su funcionalidad dependen en gran parte de este corpus e incluso

algunos teóricos consideran que es la única alternativa para lograr la modernización del Estado.

Se revisan conceptos utilizados por diferentes autores, para describir y calificar estas actividades, sin olvidar la importancia histórica que esta Política ha tenido a lo largo de cada una de las etapas por las que ha pasado el país como una alternativa ante la incapacidad de la Administración Pública para generar una mayor satisfacción de las demandas crecientes de una población en constante aumento.

Se estudian las diferentes razones que han provocado su nacimiento y desarrollo como generadora de alternativas capaces de proporcionar soluciones viables para el aparato Estatal.

Se analizan sus características y rasgos específicos, con el propósito de dar una explicación a su forma de operar, también se realiza una recopilación de los esfuerzos llevados por las autoridades correspondientes, para la aplicación y control de esta actividad , así como de las acciones llevadas a cabo para la solución de los errores de implementación de esta política.

1.3.3. Pertinencia

La profesionalización de los servidores públicos es uno de los temas más pendientes en la agenda de la administración pública mexicana y en particular en la mayoría de los municipios del país y para el Municipio que analizamos que es el de Agua Dulce, es necesario presentar un análisis de la situación específica que lo afecta con sus muy específicas particularidades que lo diferencia de lo que se observa en otros lugares y que por su dimensión abarca un mayor número de actividades y de complicaciones.

1.3.4. Viabilidad

Existe poca discrepancia en cuanto al hecho de que esta política surge como una forma de obtener seguridad a los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo por su manejo político que se dio en sus inicios, es decir, cuando se implementa, particularmente en el gobierno Foxista, se generaron una serie de dificultades que han imposibilitado su operación óptima y conforme han transcurrido los años este problema se ha incrementado hasta la actualidad con el gobierno del Presidente Peña Nieto y se puede afirmar que existe también un efecto de demostración poco convincente de su viabilidad, pese a la experiencia exitosa que ha tenido a nivel internacional en varios países y ante los ojos de buscadores de nuevas alternativas, esta política es poco viable en su aplicación en nuestro país y sobre todo a la luz de sus resultados, por lo que deben buscarse explicaciones, que den razones más convincentes para explicar su existencia.

1.4 Planteamiento del problema

1.4.1. Origen

En nuestro país la administración pública, se ha caracterizado por tener un funcionamiento poco eficiente, poco confiable y poco ordenado, salvo algunas excepciones, la falta de orden y sistematización de los procesos administrativos, constituyen todo un entramado burocrático, siendo concomitantes estos elementos a omisiones de carácter normativo, que dan pauta a procesos administrativos poco transparentes y cautivos a la corrupción en algunas instancias de Gobierno y si este fenómeno se da a los niveles Federal y Estatal, a nivel Municipal adquiere un mayor dimensionamiento, traduciéndose en un bajo nivel de calidad de los servicios públicos que proporciona a los ciudadanos.

De lo anterior se desprende una actitud generalizada de los servidores públicos que atienden el servicio de ventanilla en diversas dependencias públicas, desde servicios

de salud, hasta tramitación de licencias etc., de negligencia y poco compromiso con las instituciones, generando esta situación actos de corrupción, impunidad y discrecionalidad en decisiones delegadas e incluso muchas de ellas usurpadas.

1.4.2. Elementos

Este problema tiene distintas características a estudiar:

- 1) No hay una profesionalización de los servidores públicos y en consecuencia hay improvisación y una gran ineficiencia en diversas instancias de la administración pública.
- 2) En lo político, se han creado feudos burocráticos, carentes de ética y que utilizan los cargos públicos para fines personales y no para servir a la sociedad.
- 3) Hay corrupción, opacidad y discrecionalidad en algunas áreas de la administración pública, donde se tiene relación directa con usuarios de servicios que proporciona el gobierno en sus diferentes niveles.
- 4) Los procesos de reclutamiento y de selección de personal en el sector público a pesar de que se ha instaurado el Servicio Profesional de Carrera, en varias instancias de Gobierno, sólo han respondido en forma parcial a las necesidades de las organizaciones públicas, siendo poco transparentes los procedimientos en su aplicación.
- 5) No se ha logrado integrar una estructura burocrática en la administración pública en México, con personal altamente calificado, honesto y con una gran sensibilidad al trabajo solidario y responsable hacia la sociedad a la cual debe atender, sobre todo particularmente, el personal que trata a través de ventanilla a usuarios de los bienes y servicios que proporciona el gobierno, ya sean federales, estatales o municipales.

Probablemente existen otros elementos que no hemos identificado aun, en las organizaciones públicas de nuestro país que inciden en el fenómeno que estamos analizando y que puedan ser de carácter específico de la idiosincrasia propia de

nuestro pueblo, sin embargo, al determinar todos los elementos se puede establecer una red conceptual de esta problemática.

1.4.3. Identificación del problema.

La falta de una profesionalización adecuada de los servidores públicos en México ha generado en su operación una administración pública ineficiente y poco transparente en algunas áreas, e incluso algunos procesos administrativos se dan a través de la opacidad y con una percepción ciudadana de que hay corrupción en éstos, lo cual deteriora la imagen de los gobiernos en sus diferentes niveles en nuestro país.

1.5. Delimitación del problema

1.5.1. Espacial

La investigación se desarrollará particularmente, en la administración Municipal de Agua Dulce, Veracruz que por su dimensión abarcará un análisis de puestos.

1.5.2. Temporal

Se considera el periodo de 2010 a 2014, por ser el más reciente y de fácil acceso a la información.

1.6. Hipótesis del trabajo

La falta de eficacia y operación óptima de los servicios que proporciona la administración Municipal de Agua Dulce, Veracruz a los ciudadanos en gran medida se origina por la falta de profesionalización de sus servidores públicos, lo cual se

podrá corregir si se implementa una política pública de Servicio Profesional de Carrera.

1.7. Pregunta de investigación

¿Cómo formular una propuesta de política pública que permita la profesionalización del personal burocrático del Municipio de Agua Dulce, Veracruz?

1.8 Objetivos

1.8.1 Objetivo general

Analizar las características y modalidades de implementación del Servicio Profesional de carrera en la administración pública en México, con el propósito de determinar y formular una estrategia de política pública de Servicio Profesional de Carrera que se pueda implementar en el Municipio de Agua dulce, Veracruz.

1.8.2 Objetivos específicos

- Identificar el Marco teórico del Servicio Civil de Carrera en el contexto internacional y nacional, para establecer los criterios de cómo funciona éste.
- Determinar el marco contextual de los sucesos que llevaron al origen, desarrollo y consolidación de esta política a nivel internacional y en particular en México.
- Analizar las modalidades de su implementación, para explicar sus características y los factores que han determinado su éxito en algunas organizaciones públicas o su fracaso, para establecer un diagnostico en base a un estudio comparado.
- Formular una propuesta de política pública para implementar un servicio profesional de carrera en el Municipio de Agua dulce, Veracruz.

1.9. Preguntas de investigación

- ¿Cuál es el marco teórico del Servicio Civil de Carrera a nivel internacional y como ha operado éste?
- ¿Cuál es el marco contextual, del origen y desarrollo de esta política pública en el mundo y en nuestro país?
- ¿Cuáles son las modalidades de su implementación de esta política que nos permita identificar los factores que determinaron su fracaso o éxito?
- ¿Cómo formular una propuesta de política pública de servicio profesional de carrera para el Municipio de Agua Dulce, Veracruz?

1.10. Estrategia metodológica

Para el desarrollo de la investigación en una parte inicial se va realizar investigación exploratoria y posteriormente se van a utilizar los métodos históricos, el deductivo y el método comparativo, así como las técnicas de campo y de gabinete que a continuación se mencionan:

- Consultar referencias históricas del Servicio Civil de Carrera en libros, revistas y periódicos.
- Buscar en libros y reportes de instituciones como el INEGI, Secretaría de la Función Pública y reportes internacionales.
- Consultar estadísticas en el INEGI referentes al Municipio de Agua Dulce, Veracruz.

CAPITULO II. MARCO TEÓRICO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y DEL MUNICIPIO.

2.1. Sobre el concepto de Burocracia

2.1.1. Definición

La teoría burocrática surge en la década de los cuarenta, a partir de los estudios de investigación de la Sociología de la burocracia de Max Weber, quien se dedicó a los campos de la economía y la sociología. “En la concepción hegeliana, la burocracia formaba parte de una estructura social tripartita, sirviendo de nexo entre la sociedad civil y el Estado”. Su existencia adquiriría sentido a partir de la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de las corporaciones. Tal concepción resultaba para Marx esencialmente empírica y formalista, despojada de elementos críticos y de contenido sustantivo.

En principio, Marx observa que la diferenciación y ampliación del aparato estatal es un resultado de la división social del trabajo, proceso que al generar nuevos grupos de intereses crea nuevo material para la administración del Estado. La legitimación de estos intereses "comunes" (gemeinsame) requiere su contraposición a la sociedad como interés general (allgemeines). Pero también requiere su expropiación y conversión en objeto de la actividad estatal, con lo cual la burocracia sustrae a la sociedad civil ámbitos y materias de actuación que acrecientan su indispensabilidad y poder. Dentro de la lógica de la organización social burguesa, algunas de estas nuevas funciones cumplen con el requisito de satisfacer el interés general. Pero al mismo tiempo, como promotora del interés por su propia reproducción y como garante de la reproducción de la sociedad capitalista, la burocracia desarrolla actividades reguladoras y represivas que contradicen la función social aparente que legitima su existencia.¹

¹ Ver, Oszlak, Oscar. “Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal” Ed. Paidós, Argentina, 1984

En años recientes, la crítica a la concepción weberiana sobre la burocracia se ha centrado tanto en su supuesto sesgo formalista como en la mecánica utilización del "modelo" como herramienta analítica. En el primer aspecto, se señala que Weber no intentó desarrollar ningún contenido sustantivo sobre la burocracia y se limitó a ciertas determinaciones generales de su organización, diferenciándola de otros tipos en razón de sus atributos "formales".²

El sociólogo alemán Max Weber define la burocracia como un "fenómeno social universal", desligándolo en lo absoluto de juicios estrictamente normativos.

Dice que una vez ya establecida completamente burocracia es, entre las estructuras sociales, la más difícil de destruir. La burocracia desde esa agria óptica, es el medio para llevar a cabo la acción colectiva, dentro del orden social.

Por lo tanto, como un instrumento de socialización de las relaciones públicas, la burocracia es y ha sido un instrumento poderoso de primer orden, para quien controla ese aparato burocrático.³

Al tratar de conceptualizar el término Burocracia podemos encontrar que es "el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo. Es decir, se consideraba que la apelación al interés público constituía simplemente un medio para legitimar la existencia de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes"⁴

En términos concretos el concepto que podemos encontrar es que "la burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir, en la

² Crítica ésta que tiene significativas coincidencias con la efectuada por Marx a Hegel. De acuerdo con Lefebvre (1969), Weber no estaba familiarizado con las notas críticas de Marx a la filosofía del Estado de Hegel

³ http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/05dic2009/ENSAYO_REFLEXIONE_%20DE_L_%20BUROCRACIA_A_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_UN_ABISMO_VENCIBLE.pdf

⁴ Cf. Martín Albrow (1970, Pág.. 16), quien atribuye el uso originario del término a M. de Gournay

adecuación de los recursos (medios) a los objetivos (fines) pretendidos, con la finalidad de garantizar la máxima eficiencia posible en el alcance de esos objetivos.”⁵

2.1.2 Características de la burocracia

El concepto burocrático para Weber es la organización eficiente por excelencia. Para lograr esa eficiencia, la burocracia necesita:

- 1) Carácter legal de las normas y reglamentos.
- 2) Carácter formal de las comunicaciones.
- 3) Carácter racional y división del trabajo.
- 4) Impersonalidad en las relaciones.
- 5) Jerarquía de autoridad.
- 6) Rutinas y procedimientos estandarizados.
- 7) Competencia técnica y meritocrática.
- 8) Especialización de la administración, independientemente de los propietarios.
- 9) Profesionalización de los participantes.
- 10) Completa previsión del funcionamiento.⁶

- Normas y reglamentos.

– Deben ser conocidos por todos, estar por escrito y contemplar sanciones para quienes no los siga.

⁵

http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/administracion/plan97/adm_general/Mangani/Docyres/Burocracia_GW.pdf

⁶

http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/administracion/plan97/adm_general/Mangani/Docyres/Burocracia_GW.pdf

- Comunicación formal.
 - Toda comunicación debe hacerse por escrito y seguir los canales formales establecidos.
- División racional del trabajo.
 - Significa que las actividades deben estar diferenciadas y los puestos de trabajo ser claros y específicos, logrando especialización y evitando duplicidad de funciones.
- Impersonalidad en las relaciones.
 - Los puestos son más importantes que las personas; éstas se van y los puestos permanecen.
- Autoridad y jerarquía clara.
 - Cada trabajador debe tener un solo jefe y la relación jefe-subordinado debe seguir las reglas y canales establecidos por la organización.
- Procedimientos estandarizados de trabajo.
 - Cada tarea necesaria para cumplir un trabajo debe dividirse en partes, para que cualquiera que ocupe un puesto sepa cómo desempeñarse.
- Promoción por competencia técnica.
 - Los trabajadores más expertos deben ocupar los puestos más altos en la jerarquía.
- Administradores especialistas.
 - La burocracia postula que la administración de las empresas debe quedar en manos de profesionales y no de sus dueños.
- Profesionalización del trabajo.
 - Cada trabajador es un profesional de su área: se especializa y sigue una carrera dentro de la organización, escalando puestos (carrera administrativa) en su área funcional.

– El comportamiento de cada trabajador se vuelve previsible. – Al definir claramente cada puesto, el trabajador es controlado y supervisado más fácilmente.⁷

2.2. La conceptualización Weberiana

El concepto de burocracia ha tenido diversas connotaciones y la definición más aceptada es donde la estructura organizativa se caracteriza por procedimientos regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, así como una jerarquía de relaciones impersonales, por eso es difícil la comprensión de las ideas de Max Weber, al no tener una lectura adecuada de estos conceptos y esto hace que sus ideas parezcan poco claras, sobre todo en lo relativo a sus Tipos ideales donde se han hecho interpretaciones equivocadas

2.2.1. Características

El modelo de Weber se ajusta a 10 características y esto implica que el diseño organizacional tiende a la burocratización, pero cada una de estas alineaciones busca la eficiencia y la racionalidad. Y el modelo burocrático que propone, se estructura sobre la base de estas características:

1. Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
2. Carácter formal de las comunicaciones.
3. Racionalidad en la división del trabajo.
4. Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
5. Jerarquía bien establecida de la autoridad.
6. Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
7. Competencia técnica y meritocrática.

7

http://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/huejutla/administracion/temas/evolucion_del_pensamiento_administrativo2.pdf

8. Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).
9. Profesionalización de los participantes.
10. Completa previsibilidad del funcionamiento.

1. El carácter legal de las normas y de los reglamentos

Toda organización burocrática se compone de normas y reglamentos, los cuales constituyen la legislación de ésta, por ejemplo lo que para una empresa constituye sus estatutos para el caso de un Estado sería su Constitución Política, es así como la reglamentación constituye una especie de código y sobre todo que procura minimizar cualquier laguna que pudiera existir. En esta reglamentación se establecen los fines de la organización y las líneas de autoridad, de poder y de coacción que existen hacia los subordinados.

2. Carácter formal de las comunicaciones

Las comunicaciones juegan un papel sumamente importante ya que integran la parte normativa y reglamentaria, con toda la estructura organizacional, además las decisiones y acciones administrativas, se elaboran por escrito y quedan registradas para comprobar y tener documentados la aplicación correcta de todos los actos legales que se realicen.

3. Racionalidad en la división de trabajo

Burocratizar una estructura implica un proceso de división del trabajo en orden de la racionalidad y en adecuación con los objetivos buscados. Se divide el trabajo, el derecho y el poder, estableciendo las atribuciones de cada participante, los medios de obligatoriedad y las condiciones necesarias, como los puestos y los cargos los cuales deben estar bien definidos, con nombre, categoría y funciones generales y específicas, con su autoridad y responsabilidad de todos ellos, descritos en un manual de organización y en el de procedimientos, con rutinas específicas, como el Tayloriano de tiempos y movimientos, en consecuencia debe haber organigrama

donde se establecen niveles, jerarquías, líneas de autoridad y responsabilidad, hacia arriba, hacia abajo y a los lados.

4. La impersonalidad en las relaciones de trabajo

La división del trabajo es la especialización y cooperación de las fuerzas laborales en las tareas y roles, con el objeto de mejorar la salida de los productos finales y la eficiencia. Los tipos de la división se dan en función de distintas tareas necesarias para fabricar un producto y si el rendimiento es lento hay que repartir tareas, también se pueden dar estas divisiones:

- ✓ División industrial: Se trata de la división de tareas de una misma industria o empresa.
- ✓ División vertical: Es un conjunto de trabajos realizados antes por una persona pero que actualmente da lugar a distintas profesiones.
- ✓ División colateral: Es la división por la cual se separan distintas profesiones.

La distribución de funciones, actividades y tareas es absolutamente impersonal, se habla de puestos y de funciones, no de personas, las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones. Y el poder de cada persona también es impersonal, puesto que se derivan del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior o jefe inmediato y se da, no en atención a la persona sino al puesto que ocupa.

5. Jerarquía de la autoridad

El principio de jerarquía se agrupa a los cargos y funciones y establece áreas o tramos de control o jurisdicciones. Y con base a la jerarquía se construyen los escalones y pirámide burocrática. La jerarquía es un orden y la subordinación se define con reglas limitadas y específicas; la autoridad y el poder resultantes son inherentes al cargo y no a la persona y la estructura reduce al mínimo los choques protegiendo al subordinado de la potencial acción arbitraria de su superior.

6. Estandarización de rutinas y procedimientos

Cada cargo está burocráticamente determinado por reglas y normas técnicas. Todo está establecido, ningún ocupante de algún cargo puede hacer lo que quiera, sino lo que la burocracia le impone hacer de acuerdo con rutinas y procedimientos previamente establecidos, los estándares de desempeño son evaluables, porque hay patrones definidos para cada puesto y en todos los niveles del aparato, los manuales de organización, procedimientos y políticas son la viva expresión de cada característica del modelo burocrático, por lo cual resulta ser eficiente.

7. Competencia técnica y meritocracia

La meritocracia viene del latín mereo, que significa merecer, obtener y es una forma de gobierno basada en el mérito. Las posiciones jerárquicas son conquistadas en base al mérito y hay un predominio de valores asociados a la educación y a la competencia, la meritocracia está asociada a la educación y a la competencia. La meritocracia está, asociada al estado burocrático en el cual los funcionarios estatales son seleccionados para los puestos de acuerdo con su capacidad de acuerdo a un concurso. Así la meritocracia indica posiciones conseguidas por mérito personal, por talento, educación formal y competencia en lugar de las diferencias existentes como clase social, etnia o sexo, en la práctica las investigaciones sobre movilidad social indican todos estos criterios supuestamente neutros, pero en realidad se favorece a los hijos de los que ya son privilegiados de algún modo. En una democracia representativa, el poder está teóricamente, en las manos de los representantes electos. La selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales, los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basa en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del funcionario, los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático, claro siempre y cuando se cumpla realmente esto.

8. Especialización de la administración

La administración debe estar separada de la propiedad ya que, en una organización burocrática los miembros del cuerpo administrativo no son los mismos que los miembros de la junta de accionistas, que si son los propietarios de la empresas, por lo que el modelo weberiano implica que los administradores de la burocracia no sean los dueños del negocio y esto permite el surgimiento del administrador profesional, especializado en dirigir la organización y de ahí el retiro gradual del dueño o capitalista de la gestión de la empresa. Los medios de producción, los recursos financieros y la tecnología, no son propiedad de los burócratas, pero estos están por arriba de ellos. Ni los administradores pueden vender, comprar o heredar su posición o cargo dentro de la estructura, ni los capitalistas pueden administrar la empresa, aunque en ocasiones si lo hacen.

9. Profesionalización de los funcionarios administradores

En la visión de Weber si no se cuenta con administradores profesionales, la burocracia no puede funcionar.

10. Previsibilidad del funcionamiento

El modelo en la idea de Weber, aparte de la eficiencia vía la racionalidad, es la completa y absoluta previsibilidad del comportamiento de sus miembros. La premisa básica weberiana es el comportamiento humano laboral, perfectamente previsible, donde se deducen todas las consecuencias posibles que el modelo burocrático exige, con estas características:

1. El desarrollo de las teorías monetarias; 2. El crecimiento y expansión de todas las tareas del Estado Moderno; y 3. La superioridad técnica del tipo burocrático de administración.

2.2.2. La burocracia como poder

La burocracia desde la visión Weberiana y desde la perspectiva de otros autores al formar parte del Estado como cuerpo operativo de este y al personificar la autoridad hacia la sociedad civil, representa y encarna el poder del Estado en los tres niveles de gobierno e incluso como parte operativa de los tres poderes de éste, sobre todo en el Estado moderno.

2.2.2.1. La autoridad tradicional

Los subordinados consideran que las órdenes de los superiores son justificadas por que esa fue siempre la manera como se hicieron las cosas. El dominio patriarcal del padre de la familia, representa el tipo más puro de autoridad tradicional. El poder tradicional no es racional, puede transmitirse por herencia y es conservador. Todo cambio social implica ruptura de las tradiciones.

Cuando la dominación tradicional, se extiende, puede asumir dos formas de aparato administrativo:

1. La forma patrimonial: donde los funcionarios que preservan la dominación tradicional son los servidores del señor y dependen económicamente de él.

2. Forma feudal: El aparato administrativo presenta mayor grado de autonomía con relación al señor y los funcionarios, son aliados prestándole juramento de fidelidad. Los vasallos ejercen una jurisdicción independiente, dependen de sus propios dominios administrativos y no dependen del señor en lo referente a remuneración económica.

2.2.2.2. Autoridad Carismática

Los subordinados aceptan las órdenes del superior como justificadas, a causa de la influencia de su personalidad y de su liderazgo que consideran superior con el cual se identifican.

Y el Carisma es una Cualidad extraordinaria e indefinible en una persona, el poder carismático es un poder sin base racional, es inestable y adquiere características revolucionarias. Pero este no puede ser delegado, ni se puede recibir por herencia.

El líder se impone por ser algo fuera de lo común y posee cualidades mágicas o hace muestras de heroísmo o poder mental de persuasión. Es una autoridad basada en la devoción afectiva y personal y en el arrebató emocional de los seguidores hacia la persona que posee el mencionado carisma. La legitimación de la autoridad carismática proviene de las características personales carismáticas del líder y de la devoción y arrebató que consigue imponer a sus seguidores fieles.

2.2.2.3. La autoridad legal

Los subordinados aceptan las órdenes de sus superiores como justificadas, porque están de acuerdo con un conjunto de preceptos o normas que consideran legítimas y de las cuales deriva el poder de mando, es el tipo de autoridad técnica, meritocrática y administrativa. El grupo gobernante es elegido y ejerce autoridad sobre sus subordinados, sigue ciertas normas y leyes. La obediencia se debe a un conjunto de normas y reglamentos legales previamente establecidos o promulgados.

El aparato administrativo corresponde a la dominación legal de la burocracia, con fundamento en las leyes y el orden legal. La posición de los funcionarios y sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus colegas son definidos por reglas impersonales y escritas, que delinean, la jerarquía del aparato administrativo, los derechos y los deberes inherentes. Y en este modelo de leyes la burocracia es la

organización típica de la sociedad moderna y como toda autoridad legal abarca la moderna estructura del estado y el conjunto de organizaciones estatales.

2.2.3. Elementos para el desarrollo de una moderna burocracia

1. En una economía monetarista. La moneda facilita las transacciones económicas. La moneda asume el lugar de la remuneración en especie para los funcionarios, permitiendo la descentralización de la autoridad y el crecimiento cualitativo y complejo de las tareas administrativas del Estado moderno.
2. Con la superioridad técnica del tipo burocrático administrativo se impuso su superioridad y su autonomía.

2.3. Otras conceptualizaciones de la burocracia

2.3.1. Frederck Winslow Taylor (1856-1915)

Resume el modo en el que llegaron a ver el mundo quienes manejaban organizaciones grandes, o al menos buena parte de ellas, dedicó su existencia a lograr que el mundo funcionara en forma más eficiente, pero Taylor no estaba en su fervoroso deseo de promover la eficiencia; para guiar su uso había una teoría estricta y muy concreta de las organizaciones, con tres elementos relacionados:

1. Premisas sobre la naturaleza humana.
2. Características supuestas de las relaciones entre personas y organizaciones.
3. Definición específica del “conocimiento y su papel dentro de las organizaciones”.

Para Taylor las relaciones organizacionales productivas que más se orientan al trabajo, son aquellas que están alineadas funcionalmente con responsabilidades bien limitadas; él defiende lo mismo que Weber, vio como el cambio clave con el

advenimiento de la burocracia. “La transferencia del poder tanto del dueño como el trabajador, el experto; esto se observa en la insistencia de Taylor para crear departamentos de planificación y a través de ellos administrar el trabajo en la fábrica. El funcionalismo de Taylor era extremado; sin embargo sus conceptos básicos fueron aceptados en las empresas y ampliamente utilizados dentro de ellas hasta nuestros días.

En el sistema Taylorista, un elemento decisivo de la relación del individuo con la organización, es el énfasis en la cooperación; las dos claves para la cooperación en la estructura de Taylor son la manipulación y la interposición, ambas basadas en los conocimientos; en lo esencial piensa que la gente esta movida y controlada socialmente, cualquier aumento en su moral o estado de ánimo y por lo tanto en su productividad se relaciona por la fuerza con un cambio en las condiciones humanas y sociales, no en el medio físico o la situación material.

2.3.2. Chester Barnard (1886-1961)

Pensaba que la gente es tratable, dócil, crédula, acrítica y que necesita que la guíen, pero más que esto, desea sentirse unida, atada, vinculada a algo, a alguna causa más grande que ella que la dirija y que además de merecer su esfuerzo y despertar en ella un significado de vida. Para Barnard las organizaciones necesitan gente, sin ella no pueden existir. Mantener una organización requiere de la cooperación entre individuos, cooperación que significa abnegación, renuncia al control de la conducta personal y la despersonaliza de la acción.

Para Weber y Taylor, la argamasa que consolida las organizaciones es la autoridad, en especial la organización jerárquica, para Barnard por su parte es la cooperación y cohesión de esfuerzos. Las actividades no pueden coordinarse a menos que haya primero la disposición de hacer un acto personal, una contribución a un sistema

personal de actos, un sistema en que el individuo cede el control personal de lo que hace.

La organización surge cuando hay personal capaz de comunicarse con otras personas dispuestas a contribuir con sus actividades para lograr un propósito común. Para Bernard la organización consta de todos aquellos individuos cuyas acciones cooperativas participan en un intercambio continuo, ya que se trata de una organización como sistema de actividades humanas cooperativas, cuyas funciones son la creación, transformación e intercambio de servicios, como encadenamiento de economías:

1. La economía material, donde las cosas y fuerzas físicas son a la vez asignadas como servicios controladas para la organización.
2. La organización social entre organizaciones y otras agrupaciones de individuos.
3. La economía individual, donde la interacción del poder del individuo es para trabajar y su satisfacción material.

2.4. El concepto de servicio civil de carrera

El servicio civil de carrera se creó al final del siglo XIX y principio del siglo XX en los países desarrollados y este ha experimentado grandes procesos de reforma en los últimos veinte años y en la mayor parte de estos países, los sistemas tradicionales, de tipo burocráticos, han cedido el paso a sistemas de servicio civil más flexibles y descentralizados, los cuales son evaluados a partir de los resultados de su gestión.

Las formas, procesos y objetivos de reformas administrativas y económicas en el mundo han variado y contribuido, en la mayoría de los casos, a fortalecer los principios de este mérito, profesionalizando, eficiencia y transparencia en la administración pública, por lo que en consecuencia, se mejora la imagen que los ciudadanos tienen de los funcionarios públicos, en general y de los servicios civiles.

La Organización de Naciones Unidas (ONU), define al servicio civil como el cuerpo político, permanente, de funcionarios que conforman la espina dorsal de una administración. Los elementos de un sistema civil son: Una ley básica de administración de personal civil y un organismo responsable de su aplicación.

En 1984, la Secretaría de Programación y Presupuesto del gobierno federal en México, a través de la Dirección de Servicio Civil, definió el concepto como: “La relación de todos los procesos de administración de personal al servicio del estado, llevados al rango de la ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objetivo de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una autentica carrera como servidores públicos”.

Otros teóricos señalan al Servicio Civil de Carrera como “el conjunto de normas legales y de políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública”.

Por lo que el servicio civil, es la profesionalización de los servidores públicos y esto favorece el óptimo desarrollo del aparato gubernamental, al tiempo que trae consigo un beneficio social, al propiciar el mejoramiento administrativo del Estado y la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos.

2.5. El concepto de servicio profesional de carrera

Surge de la combinación de los conceptos de Servicio Civil de Carrera y el de profesionalización, mismo que en las disciplinas de la administración pública y la administración de recursos humanos también han sido ampliamente estudiados y practicados por diversas organizaciones públicas, atribuyéndoseles la generación de diversos beneficios.

El Servicio Profesional de Carrera es un sistema formal que considera: el reclutamiento y selección de servidores públicos idóneos para el desempeño de los puestos de la administración pública; la eliminación del clientelismo, nepotismo, compadrazgo y patronazgo; la continuidad de las políticas públicas y de los programas de gobierno, con reglas claras y transparentes para que los servidores públicos obtengan ascenso con base en los principios de mérito, equidad, igualdad de oportunidades y productividad, con estabilidad en el empleo, dignificación del servicio público y especialización en el desempeño de las funciones que tenga que desempeñar en cualquiera de las áreas que conforman la administración pública

Este sistema debe estar fundamentado en un conjunto de disposiciones normativas que regulen su operación y definan sus procedimientos administrativos. Aunque también se le define como el sistema de administración de recursos humanos, en el que se efectúan todas las funciones de planeación, organización, dirección y control de personal, el cual se sustenta en principios, valores, normas jurídicas y procedimientos administrativos cuya finalidad es modernizar y hacer eficiente la administración pública para su funcionamiento óptimo y de servicio a la sociedad.

Pero también se critica por considerar que genera problemas de rigidez de las estructuras burocráticas, la inmovilidad de los servidores públicos, la falta de rendición de cuentas y la profesionalización del servicio público, que no es muy claro en garantizar un proceso de reclutamiento y selección, para el ingreso de los individuos idóneos al puesto al que son reclutados.

La orientación y capacitación, para habilitar al personal de la administración pública con los conocimientos necesarios para mejorar su desempeño laboral y la certificación de dichos conocimientos, al incrementarse y complementarse con la experiencia, los dota de medios para la innovación y la toma de decisiones que contribuyan a elevar los elementos de la acción gubernamental, al generar resultados favorables para mejorar la calidad, efectividad, eficiencia y optimización de los

recursos y que por mérito propio permita a los servidores públicos ascender en la escala salarial y en la estructura de su dependencia gubernamental.

Para que el desarrollo gubernamental basado en el mérito se alcance con justicia e igualdad de oportunidades, los conocimientos, las capacidades y buenos resultados y logros laborales, deben ser mediados mediante mecanismos objetivos de certificación de las habilidades y actitudes profesionales, y de evaluación del desempeño. Es así como la profesionalización se lleva a la práctica estableciendo catálogos de puestos que integren las estructuras administrativas de las dependencias de gobierno y organismos desconcentrados de la administración pública, definiendo con claridad y certeza su naturaleza, funciones y atribuciones.

Y con la elaboración de catálogos de puestos, se diseñan programas de capacitación del personal para su desarrollo profesional dentro de la administración pública.

Para algunos autores el servicio profesional de carrera es la versión moderna del servicio civil, ya que incorpora elementos gerenciales a la gestión de recursos humanos del sector público, siendo un tránsito de una conceptualización tradicional de la administración de personal con sentido burocrático a una visión de administración estratégica en materia de capital humano que como tal definido, implica la inversión en capacitación, salarios y prestaciones, con resultados rentables en el corto, mediano y largo plazo.

2.5.1. Su definición

El sistema de servicio profesional de carrera es una política pública clave para la personalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia de la gestión pública, lo que se traducirá en un mejora en los servicios que se ofrece a lo ciudadanía. Este sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la ley de Servicio Profesional de Carrera y garantizar su

ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad.

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) se aprobó en México en 2003 y su contenido introdujo, tantos elementos del enfoque tradicionalista del servicio público como el acceso por mérito, elemento relacionado con la llamada nueva generación pública (NGP) y la evaluación del desempeño.

Servicio civil puede entenderse como “un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio de trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa”. Esta unidad de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional. Las reglas de la entrada y salida, de la permanencia y movilidad dentro del sistema de carrera. De la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes y de los premios y castigos a los mismos constituyen las características del servicio civil.

El servicio civil implica una administración profesional dirigida y controlada, pero no patrimonializada por la política y protege el empleo público frente a prácticas de padrinazgo y/o clientelismo. En ese sentido las reglas del sistema de servicio civil. Señala Oszlak, “Garantizan a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional”. Pero diversos autores coinciden al señalar que el servicio público de carrera comprende al menos los siguientes elementos: se basa en un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos de oposición para ocupar puestos administrativos.

Los concursos buscan garantizar la transparencia y objetividad de la selección del personal.

2.6. Diferencias conceptuales entre el servicio civil de carrera y el servicio profesional de carrera

La asociación inmediata entre ambos términos (Servicio civiles y de carrera) es lógico y adecuado en tanto que hablar de un Servicio Civil o servicio profesional implica referirse a un grupo estable de funcionarios que idealmente y con base en sus méritos, desarrollan una carrera dentro del sector público, sin embargo esta asociación directa entre los dos puede ser, al mismo tiempo conceptualmente imprecisa. Ya que los servicios civiles y profesionales de carrera se estructuran sobre la base de por lo menos tres valores esenciales: el mérito, la igualdad y la estabilidad.

Los servicios civiles se pueden entender en tres sentidos:

- ✓ Las personas que ingresan al servicio civil deben ser los profesionales más aptos, los que cuentan con las habilidades, las actitudes, las competencias y los conocimientos más adecuados para el desempeño eficaz de un conjunto determinado de actividades.
- ✓ Las promociones salariales, los ascensos jerárquicos y el otorgamiento de incentivos deben ser productos de revisiones, valoraciones y comparaciones objetivas en torno al desempeño de los funcionarios.
- ✓ El desempeño poco meritorio (es decir un desempeño ineficiente o ineficaz) en el ejercicio de las actividades institucionales es la explicación más justa y adecuada para fundamentar la aplicación de sanciones o incluso la separación (despido) de un funcionario del servicio civil.

La igualdad tiene, por su parte, dos claras aceptaciones dentro de los servicios civiles:

- ✓ Cualquier ciudadano, sin importar sus ideas políticas, su religión su género, etc., tienen derecho a ingresar a los puestos o cuerpos de funcionarios del servicio civil, siempre y cuando cumpla con las condiciones, requisitos y pruebas establecidas para este fin.

- ✓ Los subsistemas de gestión de recursos humanos (ascenso, incentivos, sanción, etc.) deben aplicarse sin discriminación, en los mismos términos y con consecuencias equivalentes a todos los funcionarios del servicio civil.

La estabilidad, supone que quienes reciben un nombramiento definitivo como funcionarios tienen garantizada su permanencia dentro del servicio civil. En términos concretos, este principio implica que los funcionarios públicos no pueden ser removidos de sus puestos a consecuencia de cambio:

- ✓ En el entorno político de sus organizaciones, relacionadas con los ciclos electorales o las transformaciones internas de la élite gobernante.
- ✓ En las esferas administrativas, vinculadas a la renovación de los cuadros directivos de la organización o la salida de los superiores jerárquicos (inmediatos o no) de los funcionarios.

Generalmente todos los servicios civiles se encuentran regidos por un cuerpo normativo distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general. Los países que cuentan con servicios civiles o de carrera tienen un estatuto, acta o ley que establece derechos, obligaciones condiciones y sistemas de gestión de recursos humanos específicos para los funcionarios públicos pertenecientes al servicio civil. Por lo que la existencia de distintas legislaciones crea una diferencia entre el universo del servicio público y el subconjunto del servicio civil, al mismo tiempo se marca una línea entre los funcionarios públicos de carrera o permanentes y los demás servidores públicos, trabajadores eventuales, de designación política o en puestos fuera del servicio civil.

Todos los servicios civiles cuentan con una anatomía común, es decir, con un conjunto de sistemas administrativos diseñados para gestionar con eficiencia y coherencia sus recursos humanos, si bien cada ejercicio civil, nacional o institucional posee atributos propios, todos están integrados por sistemas de ingresos (incluyendo reclutamiento y selección), formación (que puede ser inicial, continua o una combinación de ambas), evaluación del desempeño, sanciones incentivos, licencias,

promociones (abarcando incrementos en niveles salariales y jerárquicos), movilidad (intra o interorganizacional) y pensiones.

De manera general, Bossaert y Demmke, afirman que de los servicios civiles de carrera parten de siete aspectos principales:

1. Este tipo de servicio civil suele encontrarse en países en los que las actividades públicas y/o estatales se tienen en mayor estima y se consideran de mayor importancia que la que las actividades realizadas por el sector privado, se trata de países en donde los funcionarios públicos de carrera son vistos como funcionarios de estado, con atribuciones y responsabilidades legales propias, que los diferencias de los empleados del sector privado e incluso de los ciudadanos en general.
2. Los servicios civiles suelen ser también conocidos como “sistemas cerrados”. Esto se debe a que el ingreso de nuevos funcionarios públicos generalmente se realiza sólo a niveles iniciales de la estructura organizacional. Así, las personas que al incorporarse al servicio civil para hacer una carrera deben hacerlo en su base, pues los puestos intermedios o superiores únicamente están para quienes ya forman parte del servicio (y por lo tanto están cerrados para los aspirantes externos).
3. Dentro de los servicios civiles de carrera y en especial de los europeos, los procesos de reclutamiento y selección suelen basarse en los siguientes elementos: Quienes desean ingresar a la función pública deben contar con un nivel educativo, específicamente predeterminado en el estatuto o ley. La vía privilegiada de ingreso al servicio civil de carrera es el concurso público. La experiencia laboral previa en el sector privado de los candidatos, no suele considerarse como un factor relevante para la selección definitiva.
4. Los sistemas de promoción de los sistemas civiles de carrera están específicamente diseñados para que los ascensos de los funcionarios se realicen sobre la base de la carreras predeterminadas dentro de las mismas estructuras, cuerpo o grupo profesional, esto significa que las potenciales

promociones jerárquicas (ascensos) de los funcionarios están previamente definidas por el marco regulatorio del servicio civil.

5. Los sistemas de promoción de los servicios civiles de carrera establecen que la carrera profesional de los funcionarios comienza en la base de la pirámide, ya que sólo con el tiempo y con base en sus méritos personales los funcionarios pueden ir ascendiendo a nuevos puestos dentro de la estructura jerárquica de su organización. En el caso del servicio profesional de Carrera, éste puede catalogarse como un sistema de carrera, además de introducir concursos públicos abiertos para los puestos iniciales de SPC y de brindar preferencia a los candidatos internos al momento de ocupar vacantes en puestos no iniciales. La ley del SPC contempla un subsistema de desarrollo profesional que incluye el diseño de planes de carrera para cada funcionario.

Al mismo tiempo, sin embargo, tanto la ley como el reglamento introduce la idea de concursar públicamente en puestos de SPC, sin importar su nivel jerárquico, en este esquema se señala que “para que un servidor público pueda obtener una promoción vertical (es decir un ascenso), deberá resultar seleccionado para ocupar un puesto sujetándose a los procesos de reclutamiento y selección correspondiente, de esta forma, para efectos prácticos, los concursos de Servicio Profesional de Carrera funcionarán simultáneamente como concursos de ingreso al servicio y como concurso de ascenso en la estructura de puestos del sistema. Por esta razón varios autores señalan que el Servicio Profesional de Carrera tiende a seguir en su diseño básico el modelo de Servicio Civil.

La diferencia radica en que ambos atienden al mismo espíritu: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo. La diferencia significativa 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 son la evaluación del desempeño con la certidumbre laboral, que está en función de un buen desempeño orientado a resultados, la certificación de capacidades y las nuevas tecnologías 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 son la rigidez en la estructura burocrática y la inamovilidad de los servidores públicos.

2.7. La Génesis de las Políticas Públicas

El origen de las políticas públicas puede ser abordado desde dos perspectivas. En primer lugar se permite identificar el basamento ideológico filosófico, sobre el que descansa la acción estatal, ya que en virtud de éste, se seleccionan las líneas de acción pertinentes y acordes a su sistema de valores.

En segundo lugar, este análisis debe partir del establecimiento de los cambios y transformaciones sociales, que han influido en la creación misma de las políticas públicas, puesto que en atención a estas transformaciones, pueden entenderse la respuesta estatal a las nuevas necesidades de los diversos sectores.

Para identificarse al fundamento ideológico de la acción gubernamental y su consecuente reflujo en las políticas públicas, puesto que en atención a estas transformaciones, puede atenderse la respuesta estatal a las nuevas necesidades de los diversos sectores.

Para identificar el fundamento ideológico de la acción gubernamental y su consecuente reflejo en las políticas públicas, es menester partir de los tres principales corrientes de pensamiento e interpretación que han dado hasta ahora, para aplicar la organización y ejercicio gubernamental.

1. La teoría de la burocracia, surge a partir de la revolución industrial, en atención a la complejidad y desarrollo de los Estados Unidos, estas condiciones generaron a su vez, un cambio en las organizaciones de las instituciones públicas, dando orden a las nuevas necesidades, en ese sentido se puede decir que a la

organización burocrática se le considera como un elemento de modernización para el Estado.

2. La teoría de las organizaciones, describe las reglas formales e informales, que se generan en las organizaciones, proponiendo las estrategias que se orienten a la realización de las metas y esta evidencia de las reglas se considera el aporte de esa teoría.

3. El management público, identifica la complejidad de las organizaciones, generando un método que permita la gestión tomando en cuenta un modelo multifactorial.

Ahora bien, la forma de concretar las funciones públicas, es partir de la creación y puesta en marcha de las políticas públicas, entendiendo a estas como herramientas a través de los cuales el Estado regula y da respuesta, desde el ámbito administrativo, a toda una gama de necesidades y desajustes sociales, por lo tanto, se puede inferir que el ámbito y aplicación de las políticas públicas eminentemente es social.

No obstante existe una variedad de relaciones entre sectores, que requieren de regulación, ordenamiento y administración, que están vinculados a lo social, por lo que las políticas públicas intervienen y son aplicadas en los diversos niveles de los demás sectores, estableciendo una relación global sectorial.

Esta relación global sectorial es el objetivo de las políticas públicas siendo la variable clave que determina las condiciones de su elaboración.

2.8. La producción de las políticas públicas

En los estudios dedicados a la producción de las políticas públicas generalmente se procura responder a dos cuestionamientos:

En primer lugar ¿Cómo se toma la decisión que constituye un programa de acción gubernamental?; y

En segundo lugar ¿Cómo se aplica la decisión?

La forma de dar respuesta a esta interrogante es a través del esquema de secuencia, misma que se escalona, hasta formar un ciclo completo de decisiones políticas, sin embargo es menester identificar cuando se está efectivamente frente a una política pública, Yves Meny y Jean –Claude Thoening, proponen elementos para la discriminación:

1. Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman las “medidas substancias”.
2. Comprende una forma de asignación de recursos, cuya naturaleza es más o menos autoritaria.
3. Una política pública se inscribe en un marco general de acción.
4. Una política pública tiene un público, o sea individuos o grupos a los que afecta directamente.
5. Una política pública define metas y objetivos para lograr, definición que está en función de normas y valores.

Ahora bien, en el contexto de la identificación de las políticas públicas. Suelen presentarse algunos problemas como que:

- El sentido de una política pública no siempre esta explícito.
- Una política puede consistir en no afirmar nada.
- En ocasiones, las políticas públicas no se reflejan en el gasto, ya que algunas no cuestan nada.

La política pública, también es analizada desde un marco secuencial, que permite realizar el seguimiento a la política desde que surge la necesidad de aplicarla, hasta la conclusión del programa, permitiendo abarcar en forma ordenada los diversos aspectos de la acción política.

Este enfoque secuencial, no se presenta como una receta, el análisis es más complejo, ya que el orden de las etapas no se presenta siempre de la misma forma pudiendo ser algunas veces inverso.

En ocasiones algunas etapas son difíciles de identificar; por lo tanto, la representación secuencial de las políticas públicas, no debe utilizar una forma mecánica, más bien la propuesta es que esta representación que presenta el carácter dinámico y flexible de esta función de la administración pública.

Para Erik Monnier, el proceso de la puesta en marcha de un programa toma la forma de un “flujo turbulento” con tres componentes.

- La formulación de la acción, es decir un esbozo de la solución del problema. “Teoría acción”.
- La puesta en marcha de la acción. “Conducta de acción”
- La observación de los efectos, es decir, las evoluciones más o menos implícitas que conducen a reconsiderar las hipótesis o a modificar algunos elementos de la puesta en marcha.

2.9 Las políticas públicas como mediación

El término de política, hace alusión a una gran variedad de interpretaciones y definiciones ya que este concepto se utiliza en contextos muy diversos. Yves Meny y Jean Claude Thoening proponen la siguiente definición.

“Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental, en un sector de la sociedad o un espacio gráfico.

La ventaja de esta definición es que permite delimitar el objeto de una investigación, pero su inconveniente es que no dice nada acerca del origen de las políticas públicas.

De acuerdo con lo anterior se propone captar a la política pública, como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, entre un sector y la sociedad global.

La política pública es la gestión de la relación global sectorial, esta relación global constituye el objeto de la política pública, acelerando o deteniendo la transformación del sector que tiene a su cargo. Al hacerlo así, inevitablemente se producen desajustes que, a su vez, es necesario manejar y así sucesivamente.

Para realizar el análisis de las políticas se echa mano del siguiente esquema.

- En primer lugar existe la intención para manejar la función o el papel de un sector determinado
- La política propuesta debe estar en función de la imagen que se hacen de ella los actores implicados. Es esta representación del RGS, llamada referencial de una política pública, la que designa el conjunto de normas e imagen es de referencial, en función de los cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada.
- Finalmente se determina, cual es el actor encargado de la transformación del referencial de una política pública. Ese actor es llamado mediador, ocupa un lugar estratégico en todo el sistema de decisión.

2.10. Conceptualización del Estado y la Administración Pública

Para introducirnos al análisis y definición del municipio es importante tener claro que este es una parte integrante del Estado y por tanto de la administración pública, siendo interesante señalar que con base al criterio del jurista Francisco Porrúa Pérez el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que les corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal.

La administración pública constituye un instrumento para concretar acciones, por lo que debe ser considerada como un factor o elemento estratégico de desarrollo. Desde esa óptica una acción de gobierno es dictar y aplicar disposiciones legales para conservar y proporcionar el bienestar social.

En términos jurídicos debemos entender por “bienestar social” la contribución de la sociedad moderna al mejoramiento de la persona a efecto de que cada vez dependa menos de su esfuerzo individual y obtenga mayores satisfactores que le permitan una vida saludable, sin graves preocupaciones y con las mínimas comodidades que sea posible disfrutar.⁸

Hoy el Estado incluye como parte de sus responsabilidades públicas, el bienestar de los habitantes de su territorio a quienes procura una protección personal con la finalidad de que tengan una existencia digna y segura mediante la aportación de servicios públicos de las más variadas especies y otras contribuciones colectivas que hagan agradable su vida.

García Valencia, considera que la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos en relación con las ramas legislativas y judiciales. Por eso la Administración Pública viene a ser una división de las ciencias

⁸ Porrúa, Francisco, teoría del estado, editorial Porrúa, 13ª, ed. México 1979, pág. 190.

Políticas y de las ciencias sociales y el ámbito administrativo, está determinado por una serie de procesos y procedimientos. Para algunos estudiosos, la función administrativa se vincula directamente con la actividad del titular del Poder Ejecutivo y esta circunstancia se define jurídicamente en la perspectiva de qué se entiende por administración pública y por el poder ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos, con frecuencia suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos.

En consecuencia el poder ejecutivo es unipersonal y deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo Jefe de estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública y el Ejecutivo Mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. En cada uno de estos niveles podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

La Constitución faculta al presidente de la República para celebrar convenios de coordinación, con gobiernos de los Estados y aun con los municipios, para desarrollar acciones de desarrollo de las propias entidades federativas.

El municipio tiene un papel muy importante, es un nivel de gobierno, piedra angular del Federalismo, que en su interacción con el Gobierno Federal Estatal, deberá ser

aceptada esa calidad que por ley se le den atribuciones plenas dentro de su marco de competencias.

Incluso esta circunstancia se ha reconocido en varios planes de desarrollo, como en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el actual 2013-2018.

La distribución de competencias reales y formales entre la federación, Estado y municipios no favoreció la aportación óptima de todos los ámbitos de gobierno a favor del bien común y la promoción del interés público muestra ineficiencias derivadas de una inadecuada organización de los espacios de competencia que limita las atribuciones y las responsabilidades, así como el manejo de los recursos que disponen las entidades federativas y los municipios.

Los actos municipales, conceptualmente se consideran de menor jerarquía y sólo deben ocupar la esfera de sus competencias. Respecto de acciones a realizar dentro de la administración pública debe buscar solo aquellas que lo facultan a los órganos administrativos de su gobierno. La organización gubernamental constituye un factor operante en la integración económica y social, fundamentalmente es una garantía del sistema político y de la estructura constitucional, en la cual se pone de manifiesto el ámbito de competencia de la administración pública, que puede ser a nivel Federal, Estatal y Municipal.

2.11. El concepto de municipio

El municipio, tiene sus raíces como concepto jurídico y surge por primera vez en Roma y proviene de manus munare, que significa carga, gravamen, prestación y recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar tributo, esto es un munus y es quien está obligado a las prestaciones y municipium es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de com munis, o sea quienes pertenecen al municipio, debiendo participar en las cargas municipales.

El derecho Romano es la base y antecedente de las instituciones y figuras jurídicas de nuestro sistema de derecho y el Municipio no es la excepción.

Es por ello que el concepto de Municipio deriva del latín "Municipium, con raíces en munios-carga y civitas-ciudades de los antiguos romanos.

El municipio es, la entidad o centro de acción de los pobladores de la región que constituían las llamadas polis ciudades de los antiguos romanos y se define como trabajo de la ciudad.⁹

El municipio es la autoridad más cercana al ciudadano y la forma en que éste se relacione con el ciudadano, determinará el grado de conciencia que tiene la colectividad de sus derechos y obligaciones y ello dará la pauta de la calificación que se hace de su gobierno en cuanto a su capacidad de respuesta que tiene éste a sus necesidades.

La ciencia del derecho define a la institución como una serie de derechos y obligaciones operativos como unidad en los que subyacen la idea de la organización y orden que tienden a lograr, así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene implícita en su artículo 115 un modelo de diseño institucional para la creación de municipios. También, para esos efectos, las constituciones políticas de las entidades federativas contemplan, cada una de ellas, elementos como población, territorio, capacidad económica, personal jurídica, gobierno y opinión de los municipios.

⁹ Pérez Hernández, son F. perspectivas político jurídicas del municipio en México, ed. Trillas. México, 2013.

CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA A NIVEL INTERNACIONAL.

La mayoría de los países integrantes de la OCDE tienen la permanencia del servicio civil y se pueden distinguir dos tipos de evaluación del desempeño: la de la dependencia o departamento y la del individuo. Otro caso que vale la pena destacar es el de Nueva Zelanda, donde el desempeño de un departamento no se mide por los resultados globales del departamento sino por sus resultados operativos. Por ejemplo, no se evalúa el desempeño del Departamento de Salubridad con base en qué tanto han disminuido los casos de polio (resultados generales), sino más bien en la cantidad de vacunas que se han aplicado. El razonamiento de esto es que a las dependencias se les debe evaluar únicamente con base en lo que tienen bajo su control. Siendo importante en estas experiencias, alcanzar un balance óptimo de operatividad y objetividad, ya que un sistema de servicio civil basado en el mérito sin un sistema de desempeño objetivo y operable conjuga lo peor de los dos mundos: falta de meritocracia con burocracia excesiva.

3.1. Sus antecedentes en Europa

Una revisión de los cambios más importantes en administraciones públicas de países representativos de economías desarrolladas y en vías de desarrollo muestra cómo las vertientes de reforma se han expresado tanto en países con administraciones más avanzadas, lo mismo que en otras aún incipientes. En ambos casos, los cambios han respondido a presiones de eficiencia y ahorro similares. Los casos de los países de la OCDE son interesantes porque muestran los alcances y tendencias específicos de estos cambios de manera vasta. Sirven también para ilustrar los prerequisites necesarios para hacerlos efectivos: todos estos países contaban al inicio de la reforma con un cuerpo de servidores públicos profesionales y un sistema bastante avanzado de manejo presupuestal.

Desde finales de la década de 1980, la mayoría de los países de la OCDE han estado involucrados en el proceso de reforma de sus sistemas de manejo de personal. La razón principal de este cambio ha sido similar en la mayoría de ellos: las restricciones fiscales que el sector público enfrentaba incrementaron la demanda de servicios y programas de mayor eficiencia, a menudo con el resultado de una fuerza de trabajo más pequeña. La necesidad de rendir cuentas a la sociedad, de aumentar la transparencia en el gasto público e incrementar la suya propia, son otros elementos que han impulsado estos cambios.

Esta presión ha generado diversas reacciones entre los países que conforman la organización. Entre ellos se distingue un grupo de audaces reformadores, que incluye de manera prominente a Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido (Suecia y los otros países escandinavos atravesaron por un proceso similar). Australia reformó la estructura del gabinete del primer ministro, así como sus posiciones ministeriales y departamentales para crear un centro de control más fuerte, al tiempo que devolvía autoridad discrecional a sus dependencias de línea. El Reino Unido ha transferido hasta la fecha más de dos tercios de su fuerza de trabajo a entidades autónomas para separar la definición de la ejecución de políticas, y con ello ha dotado a dichas agencias de mayor autonomía de gestión.

El caso de Nueva Zelanda reviste especial interés, ya que es el que ha llevado estas reformas a su extremo, con estas características:

1. Los presupuestos se definen por programas y resultados, más que por actividades y recursos destinados. Estos programas están vinculados a indicadores de desempeño y a prácticas de contabilidad presupuestal más transparentes.
2. Las formas jerárquicas de control y sus correspondientes reglamentos son remplazados por una mayor autonomía de gerencia, un mayor uso de incentivos y de relaciones contractuales o cuasi contractuales entre agencias.
3. Para facilitar estas relaciones, las agencias son clasificadas en agencias que diseñan políticas y las que las ejecutan; en agencias que proveen servicios y aquellas que los

compran. 4. Finalmente, se alienta la competencia entre los proveedores de servicios, sean éstos de la iniciativa privada, del sector público o de organizaciones no gubernamentales.

Desde una perspectiva de manejo de recursos humanos, en estos países se fijan centralmente las líneas generales que delimitan los criterios a seguir para evaluar al personal, asignar los premios y, en muchos casos, los presupuestos y las máximas recompensas disponibles. La flexibilidad de la tradición administrativa en estos países ha facilitado el cambio. Dentro del marco delineado por estas reformas, las agencias son libres de elegir el método de evaluación, de asignar premios y sanciones y de escoger su carácter y magnitud.¹⁰

En general, estas reformas han sido exitosas y están proporcionando múltiples beneficios a las administraciones que las iniciaron, lo que ha ocasionado una tendencia de cambios en dirección similar en otros países miembros de la OCDE. Sin embargo, las diferencias en las tradiciones de cada país son determinantes, por las dificultades en su operación han sido implantados de diversas maneras.

La mayoría de los países que cuentan con cuerpos centralizados de servicio civil con una larga tradición en su operación (Francia, Alemania, España, Suiza, Japón, etcétera), no han hecho reformas radicales en sus servicios, sino han ido descentralizando gradual y parcialmente las funciones relativas a selección, reclutamiento y evaluación; en un intento por buscar un equilibrio entre las exigencias de una mayor flexibilidad de gerencia y manejo en las dependencias y entidades y la necesidad de mantener criterios funcionales en los órganos centrales.

¹⁰ véase, Moctezuma Barragán, E. y Roemer, Andrés, por un gobierno por resultados. Ed. FCE, Segunda reimpresión, México 2000.

Pese a estas diferencias, los sistemas siguen una tendencia común hacia la descentralización y autonomía por resultados en la administración de sistemas de manejo de recursos humanos.

Algunos de los principales elementos en este proceso son: La descentralización de la responsabilidad por el manejo de los servicios humanos, de las agencias de manejo central a las dependencias y entidades. La devolución de autoridad en las dependencias y entidades sobre el manejo de recursos humanos. La preferencia de marcos de políticas y guías de acción que enfatizan el uso de estándares básicos en lugar de controles detallados. Una devolución de la capacidad presupuestal a las dependencias y entidades, que consolida los costos salariales y administrativos. Sistemas de pago, de empleo y de reclutamiento más flexibles. Sistemas de capacitación y desarrollo destinados a fortalecer habilidades, competencia y flexibilidad en la fuerza de trabajo, para un mejor cumplimiento de las demandas del programa y así reforzar las reformas en el sector público. Medidas de ahorro presupuestal diseñadas en forma de restricciones al pago, reducciones de nivel de empleo y presiones para producir ganancias en eficiencia.

De esta manera se instalaron los sistemas de evaluación más antiguos, que centralmente, eran únicos para todo el sistema y sobre todo, estandarizados. Esto ocurrió en países como los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, se concentraban principalmente en el personal de los mandos medios o superiores. El sistema de los Estados Unidos actualmente cubre a los 140 000 mandos medios en el gobierno federal.¹¹ Sin embargo, los diferentes tamaños, funciones y características de las distintas dependencias hicieron que en la práctica tuvieran que perseguir metas o propósitos muy diferentes en su evaluación.

De ahí que el esquema que emplearon en Dinamarca, en los Países Bajos y Nueva

¹¹ Ibidem

Zelanda y Suecia estén poco estandarizadas, permitiendo a las dependencias y entidades una mayor latitud en el diseño e implantación del sistema.

En países como Dinamarca, Suecia, los Países Bajos e inclusive Francia, que cuentan con un sistema centralizado de manejo de recursos humanos, el intento de implantar sistemas muy centralizados sería rechazado. Más aún, los sistemas de evaluación más recientes sirven para enlazar el desempeño de los servidores a la misión y a los fines estratégicos de la dependencia, que para premiarlos o sancionarlos, suelen generar evaluaciones con puntajes significativamente sesgados hacia los niveles más altos de la calificación, en los que casi nadie sale mal. De ahí que se fijen límites, como en los Estados Unidos o en Venezuela, al número de servidores que pueden salir muy bien; o como en los países escandinavos, donde están poco vinculados a compensaciones salariales o amenazas de despido.

Algo similar ocurre con las compensaciones salariales. Por un lado, en América Latina y en los países miembros de la OCDE existe una fuerte presión para reducir la fuerza de trabajo debido a restricciones fiscales, mientras simultáneamente se mantiene una demanda por un mejor desempeño de la administración. También se ha experimentado la necesidad de hacer los salarios más competitivos en relación con el sector privado, para poder mejorar la calidad de los cuadros de la administración.

Por otra parte, en los países que han llevado una reforma estructural, se ha dado un movimiento hacia una mayor descentralización para hacer frente a este dilema. Este ha sido el caso de Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y otros países escandinavos.

Estos países, el proceso ha tenido lugar en dos aspectos: en el central se deciden los incrementos de pago de salarios, procurando mantener un control efectivo sobre los niveles totales de gasto; mientras que en el descentralizado, se determina la distribución de los recursos asignados a programas de eficiencia, así como los destinados a remunerar a los servidores públicos como

resultado de su desempeño, o para cubrir las diferencias que surgen al reclasificarse sus puestos.

Sintetizando, se puede afirmar que los sistemas implantados recientemente son descentralizados, flexibles, dotados de autonomía, conformados por contrapesos de evaluación y con procesos de rendición de cuentas transparentes.¹²

Los países que han logrado mayores cambios benéficos son los que inicialmente impusieron las reformas desde los niveles más altos de la administración (v.g. Presidencia de la República) sobre las dependencias y entidades que los conforman.

Cuando las reformas tienden a ser motivadas y promovidas por una entidad o dependencia central en el sistema, el éxito tiende a facilitarse si la agencia a cargo del proceso cuenta simultáneamente con apoyo y liderazgo políticos del más alto nivel.

Estas experiencias demuestran que aún no se ha alcanzado un balance entre la flexibilización de la gestión y el control de los órganos centrales. Sin embargo la mayoría de los países insiste en mantener un conjunto de regulaciones generales para el servicio civil bajo el control de sus órganos rectores.

Cuando los cambios en los sistemas de manejo de recursos humanos son generales y flexibles, tienden a reforzarse unos a otros generando procesos favorables al proceso de reforma.

Para regular un sistema de servicio civil orientado a resultados, es necesario: Contar con un sistema de manejo presupuestal y de recursos humanos flexible, efectivo y eficiente.

¹² Ibidem

3.2. El Servicio Civil en Inglaterra

Otra experiencia interesante es la de Gran Bretaña, pues su servicio civil fue resultado de un largo proceso histórico. Su origen tuvo lugar en varias reformas que datan de finales de siglo XVIII y principios del XIX.

A finales del siglo XVIII se empezó a dar la alternancia en el poder entre el Partido Laborista y el Partido Conservador y salieron a la luz los problemas del sistema tradicional. Se hizo patente, la necesidad de diferenciar las tareas administrativas y las políticas con objeto de reducir el poder que ejercía la corona al nombrar a los administradores y al permitir que los miembros del Parlamento ejercieran simultáneamente puestos administrativos.

La meta principal de las reformas iniciales fue fijar las bases para una función pública no política y más eficaz. Conforme se fortalece el sistema político, también se trató de consolidar el carácter apolítico de la función pública y fueron desapareciendo las viejas prácticas clientelistas. En los primeros años del siglo XIX se dio un gran paso con la introducción de la responsabilidad ministerial, que condicionaba una cierta concepción de la función pública; de ahí que conforme los ministros se responsabilizaban frente al Parlamento de los departamentos que dirigían, se obligaban a asumir también la responsabilidad de los actos de los funcionarios que estaban bajo sus órdenes.

A continuación se describe el proceso vivido por Inglaterra en su camino a la “modernización” de la función pública, dividido en tres grandes etapas, representadas en tres programas: a) el Informe Northcote y Trevelyan, b) el Informe Fulton, y c) The Next Steps y Citizens´ Charter Programs.

El Informe Northcote y Trevelyan, en el siglo XIX, donde la Tesorería consideró necesario un diagnóstico del servicio civil, que encargó a Charles Trevelyan y a Stanford Northcote. Su informe condenó duramente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos del sistema heredados del siglo XVIII. De lo anterior se derivaron

varias propuestas; entre las que figuran: la selección de personal mediante el establecimiento de los requisitos del puesto y la introducción de pruebas de ingreso; la instauración de dos tipos de exámenes, uno que regulaba el ingreso de los candidatos con formación universitaria para altos puestos de la administración, y otro para los jóvenes que se ocupaban de las tareas secundarias. Asimismo, se creó la Comisión de Servicio Civil para que aplicara de forma independiente los exámenes de selección. A partir de estas reformas, se inició un largo periodo de estabilidad para la función pública inglesa.

El Informe Fulton Hacia la década de 1960, donde las críticas al servicio civil se intensificaron, originando “una primera crisis” que obligó a la creación de una comisión adjunta. Esta comisión estaba integrada por cinco personas, encabezadas por Lord Fulton, y cuya tarea consistía en estudiar en la práctica la función pública y emitir un diagnóstico con sugerencias. El objetivo era dictaminar la estructura, reclutamiento, gestión y capacitación del personal del servicio civil, formulando recomendaciones. El resultado fue un controvertido informe que se denominó el *Informe Fulton*.

Otras consecuencias importantes que se derivaron del informe fueron:

La creación de un departamento de la función pública que tendría que ver con la selección, formación y perfeccionamiento, con las retribuciones y gestión del personal, así como con la organización de la administración central. La creación de un Instituto Superior de la Fundación Pública (Civil Service College). La unificación de la estructura jerárquica, eliminando las clases y creando los grados, con objeto de asegurar la implantación de un sistema de ascenso por mérito.

Una segunda crisis sucedió a la llegada al poder del gobierno conservador bajo la dirección de Margaret en el año de 1979. Ella formuló críticas al servicio civil, referentes al gran número de funcionarios, a su falta de autonomía y a la situación de privilegios de la función pública en momentos de recesión económica.

Los programas Next Steps y Citizens Charter, en estos las críticas al gobierno por parte de la ciudadanía, combinadas con fuertes presiones presupuestales y servicios públicos deficientes, dieron lugar en 1988 al programa *Next Steps*, que le imprimió otro enfoque a la función pública británica. Dicho programa inició con entrevistas a gerentes de varios niveles con el objeto de reconocer los obstáculos para la mejoría en la eficiencia del gobierno. Las entrevistas arrojaron ciertos resultados en cuanto a la administración pública. Por lo que se opinó que los ministros no tenían tiempo para ocuparse de la formulación de la política, expresándose así que la separación de la formulación de políticas públicas y la ejecución de las mismas ayudaría eficientemente. Que el gobierno no era homogéneo y no debería ser administrado como si lo fuera. Además, que un programa de reforma deber ser conducido desde lo más alto de la administración

El primer paso fue separar la elaboración de las políticas de la entrega de los servicios. Esto se logró delegando el trabajo operativo en agencias más autónomas que garantizaran mejores niveles de eficiencia al estar fuera del entorno de las agencias centrales. Se les dio autonomía financiera y técnica, además de libertad para el diseño de operaciones y el establecimiento de salarios para sus empleados con base en su productividad. Asimismo, para lograr el buen funcionamiento, las directrices del programa impusieron a la función pública perspectivas como la de “atención al cliente”, típicas del sector privado. Cada una de estas agencias se colocó bajo la dependencia de un Ministerio, quien retuvo la facultad de dictar los puntos que se debían incluir en la agenda. Actualmente, más de 72% del personal del servicio civil trabaja en agencias ejecutivas del programa *Next Steps*.¹³

Paralelamente a *Next Steps* se creó el programa *Citizens´ Charter*, con el propósito de evaluar no sólo el desempeño de dichas agencias, sino de hacer participar a la población en esas evaluaciones.

¹³ Ibidem.

Al inicio de cada periodo, la agencia se compromete a ciertos objetivos operacionales que publica en los periódicos, como tramitar cualquier licencia en no más de dos días (Departamento de Transporte). Al término de ese plazo, se publican estadísticas de los resultados reales y se comparan con los compromisos establecidos. Con base en ello, la población elige qué agencia debe ganar el premio anual a la excelencia. Lo interesante de este sistema es que, aparte de tener un altísimo grado de objetividad (es la ciudadanía y no el gobierno quien realiza las evaluaciones), no se incurre en altos costos de transacción para su implantación.

La reforma del servicio civil en un principio, al tener la autonomía otorgada por el programa *Next Steps* y la rigurosa evaluación del *Citizens' Charter* sobre el desempeño de los servidores públicos, los jefes ejecutivos a cargo de las agencias se enfrentaban con una responsabilidad sobre resultados acompañados de una inflexibilidad para reclutar, incentivar y manejar a su personal. Es decir, eran responsables de los productos y los resultados, pero no tenían control sobre los insumos de sus agencias. En consecuencia, en 1991 se descentralizó la administración de recursos humanos, proceso que se llevó a cabo de manera gradual por el Cabinet Office, organismo responsable de la eficiencia del servicio público. La devolución de autonomía se fue dando de manera estratégica y gradual, dependencia por dependencia.

La estructura actual de la administración pública en el Reino Unido se conforma de manera prioritaria en seis órganos rectores y fiscalizadores de la función pública: El Parlamento, el Consejo Privado, el Gabinete, la Tesorería, los propios departamentos y la Cabinet Office (Unidad de Eficiencia).

El Parlamento. Interviene principalmente vía la responsabilidad ministerial. El Consejo Privado es un órgano auxiliar de la Corona. Ejerce su autoridad en la medida en que asesora a ésta en los reglamentos que expide. El gabinete está formado por los ministros de los departamentos y es el responsable de aconsejar sobre políticas al primer ministro. La Tesorería se ocupa de todas las cuestiones de

la reglamentación presupuestaria. Los departamentos son órganos subordinados al ministro. El subsecretario o director de Personal es quien se ocupa de vigilar los lineamientos de la Cabinet.

Bajo la dirección del primer ministro La Cabinet Office tiene múltiples funciones, algunas de ellas son el: Desarrollo del programa Citizens´Charter; Promoción de competencia en el gobierno central; Implementación del programa Next Steps; Promoción de mejores prácticas; Delegación de responsabilidades de recursos humanos; Monitoreo de prácticas de pago delegadas; Promoción de altos estándares de integridad, eficiencia y mérito.

Es necesario, aclarar que en la cobertura del Sistema de Servicio Civil de Carrera (SSCC) en Inglaterra, los trabajadores que se encuentran bajo el régimen son conocidos como servidores civiles. La definición clásica los distingue del resto de los trabajadores en función de varios criterios: son servidores de la Corona, su retribución es pagada con el presupuesto aprobado por el Parlamento y se contratan en calidad de civiles.

El servicio civil en el Reino Unido tiene un criterio minimalista, lo que significa que otorga la autoridad a las dependencias para manejar la administración de recursos humanos, pero sujeto a ciertos lineamientos generales que impiden nepotismos e injusticia. El Código de Servicio Civil (Civil Service Code) que regulaba la administración de recursos humanos, pasó a ser un código que establece lineamientos aplicables a todas las dependencias y deja la forma o los detalles a discreción de éstas.

El servicio está dividido en dos grandes grupos: el Senior Civil Service y el Civil Service. El primero comprende los niveles más altos del servicio específicamente los siete grados más altos, y aunque sus miembros son manejados por sus dependencias, forman un grupo cohesivo en la cúspide piramidal del servicio.

La encargada de reclutamiento del Senior Civil Service es la Senior Civil Commission (Comisión del Servicio Civil), que aprueba, en casos justificados, el nombramiento de un servidor sin pasar por el proceso normal de concurso. Cuando hay vacantes en los niveles más altos dentro de un grupo, la comisión decide si el puesto se somete a competencia abierta (incluyendo gente fuera del servicio), sólo dentro del Servicio Civil o dentro del departamento. Entre 1996 y 1997, 48% de estas vacantes fueron sometidas a competencia abierta, y 69% de dichas plazas fueron ganadas por gente que no pertenecía al servicio.

Escalafón de grados en el Senior Civil Service

Grado 1. Permanent Secretary. 1ª Second Permanent Secretary; 2ª Deputy Secretary; 3ª Under Secretary; 4ª Executive Directing Bands; 5a Assistant Secretary; 6a Senior Principal; 7a Principal.

El Segundo grupo del servicio civil comprende todos los demás grados (inferiores al grado siete). En este grupo, las dependencias son las que tienen la autonomía para reclutamiento, selección, promoción y manejo del recurso humano en general. La Civil Service Commission¹⁴ es la encargada, primordialmente, de sostener los principios generales de justicia y mérito del servicio.

Proceso de reclutamiento y selección

El reclutamiento del servicio civil del Reino Unido se basa en el principio de que es más costoso elegir a la persona equivocada que gastar tiempo buscándola.

El proceso de reclutamiento y selección tienen como principio fundamental la igualdad y el mérito y la Civil Service Commission vigila que se cumplan estos principios.

¹⁴ Ibidem

El código de servicio civil establece que el proceso de selección de todas las dependencias debe incluir una evaluación y que las convocatorias deberán ser abiertas, salvo excepciones.

Los objetivos de este sistema de competencia abierta y meritocrática a pesar de los recursos que consumen, son: Conseguir la mejor persona para el puesto sin contar grupo étnico o género. Evitar sospechas de favoritismo. Asegurarse de que los procedimientos de reclutamiento refuercen la imparcialidad política del servicio civil. Para lograr esto es necesario que: Las oportunidades de trabajo sean publicadas bajo parámetros de igualdad al mérito. La selección del personal sea transparente, objetiva y flexible por dependencia. Las evaluaciones permitan constatar que los designados tengan las aptitudes necesarias para el trabajo y, por ende, que se elija al mejor candidato para el puesto.

Un principio del proceso de reclutamiento es que al anunciar una vacante, se debe dar suficiente tiempo para que los aspirantes presenten su solicitud. Para puestos altos deben ser de tres semanas, aproximadamente, y para puestos menores, menos tiempo.

Excepciones a los principios de reclutamiento. El sistema permite ciertas excepciones a la selección por competencia abierta y son las agencias y los departamentos los que deciden cómo y cuándo se pueden hacer dichas excepciones pero cuidándose de no ejercer favoritismos ni preferencias políticas. El objetivo de esto es permitir cierta flexibilidad cuando sea necesario.

Las agencias proporcionan la información a la Comisión del Servicio Civil de estas excepciones, salvo en los casos de nombramientos por menos de doce meses. Las situaciones en las que se puede dar son:

Asignaciones de corto plazo. Asignación de menos de doce meses y no es necesario pasar por el proceso de competencia, pero al terminar los doce meses, si se desea

seguir en el puesto, éste se abre a competencia y el empleado puede competir por él.

En casos excepcionales, como que al proyecto en cuestión sólo le falten algunos meses para concluir el periodo del nombramiento se puede extender hasta 24 meses.

Aptitudes específicas: Se requiere aptitudes muy específicas, y el universo de candidatos es muy reducido, puede ser incosteable abrirlo a competencia. Los casos se permiten la excepción son: Las aptitudes requeridas muy específicas y que se justifiquen en caso de ser necesario. Y que el cargo sea por un periodo no mayor a cinco años.

Recontrataciones de antiguos servidores civiles. El propósito es que las agencias y los departamentos capitalicen la inversión que hicieron en capacitar gente que se retiró del servicio. Esto no quiere decir que un individuo tenga derecho a la recontractación, sólo se justifica si hay un beneficio claro para la agencia o departamento.

Capacitación. Después de que se constituyó el Civil Service College (Escuela de Servicio Civil), que empezó a operar en 1970 con tres centros: Londres, Sunningdale y Edimburgo. Se le encomendaron tres funciones como son: Proveer mejores cursos de capacitación en materias de administración y gestión, diseñados para promover a los especialistas. Proveer un conjunto de cursos cortos dirigidos a los "junior civil servants" (niveles de asistente administrativo y asistente oficial). Realizar tareas de investigación sobre temas de administración y gestión.

Promociones. Las comisiones de ascensos dentro de cada dependencia están encargadas de decidir sobre los sistemas de promoción y analizan y establecen un orden de mérito entre los candidatos a ocupar una vacante. El proceso es el siguiente: Se realiza un reporte anual. El encargado de hacerlo es el superior inmediato. Se aplica un examen de apreciación del trabajo del personal. Este

examen consta de una entrevista anual con el jefe que realizó la valoración anual. Se realizan entrevistas relacionadas con la carrera del servidor público para sondear las perspectivas del mismo. Llevándose a cabo cada cuatro años, se discuten los proyectos personales y el tipo de trabajo que le gustaría realizar al funcionario.

Existe una variante en este proceso de promoción, mediante la cual se seleccionan pequeños grupos de personal especializado, interesados en asistir a un programa de capacitación con el objetivo de ingresar a la clase multifuncional.¹⁵

Hay dos formas para que el aspirante sea seleccionado en uno de estos grupos. La primera es ser nominado por la agencia o departamento al que pertenece. La segunda, cumplir los requisitos académicos que se estipulen o tener ya un puesto dentro del servicio civil (casi siempre en el grupo especialista). Ya cubiertos los requisitos mencionados, el proceso de selección es similar al anteriormente descrito.

Remuneración. Cada departamento y agencia diseña su escala de pago, apegándose a sus necesidades y a las políticas generales gubernamentales de paga en el sector público. Y se reflejan principios tales como: El mayor beneficio por el dinero de la nómina. Control financiero en la nómina. Flexibilidad en los sistemas de pago. Una relación cercana y efectiva entre pago y desempeño.

Separación. A la llegada de Thatcher al gobierno, en la década de 1980, se consideró la posibilidad de vincular la estabilidad de los funcionarios con su desempeño.

Lo que se tomó como una propuesta después de 1982; año en que se publicó el informe sobre la efectividad y eficiencia en el servicio civil, el cual criticó fuertemente la ausencia de una clara orientación a lograr eficiencia y efectividad en los altos niveles del organismo.

¹⁵ Ibidem.

Actualmente existe la posibilidad de despedir a los funcionarios calificados de ineficientes o de limitadamente eficientes. Para poder despedir a alguien por las causas anteriores, en por lo menos una evaluación normal, se le sugerirá que se retire voluntariamente; tiene el derecho a no retirarse o la obligación de mejorar su desempeño. Si el sujeto es calificado de la misma forma en dos evaluaciones, la agencia puede despedirlo.

Jubilación prematura forzosa o prematura flexible. Departamentos y agencias pueden desocupar personal por cuestión de estructura. Es decir por conflictos severos de administración causados por promociones bloqueadas u otras situaciones que creen problemas organizacionales que impidan el funcionamiento eficiente del departamento. El retiro prematuro forzado por cuestión de estructura se aplica principalmente a servidores en el Senior Civil Service.

También puede haber retiro prematuro forzado si el desempeño ha estado decayendo en los últimos dos ciclos de informe y el mejoramiento no es probable. Esto también aplica, principalmente, a miembros del Senior Civil Service. En todos los casos la degradación puede ser una opción alternativa al retiro forzado.

3.3. El Servicio Civil en Francia

El modelo francés de servicio civil es de los más centralizados y controlados que existen. A principios del siglo XIX nació el sistema para remediar un contexto de injusticias y desigualdad, así como para hacer frente a un sindicalismo creciente. De ahí su centralismo y excesivo control. Hoy en día, las necesidades de la población se han vuelto más heterogéneas, los servicios públicos deben estar más cerca de los usuarios y con el avance en la tecnología los cambios se deben llevar a cabo más ágilmente.

Por lo anterior, el sistema de servicio civil que funcionó en el pasado, hoy en día genera inflexibilidad. La función pública se considera remota y autoritaria, con reglas

y procedimientos bastante complejos. A esto se debe que en los últimos años se hayan visto intentos de reforma en el sistema de servicio civil francés.

En Francia, las características de la administración napoleónica dieron lugar a un modelo de función pública caracterizada por la racionalidad, la jerarquía y la competencia. Dicho modelo subraya elementos de manera prioritaria: 1) La misión del funcionario como representante del Estado; 2) La importancia de las garantías relativas al status y la permanencia en el puesto, y 3) La preponderante contribución de la función pública a la continuidad y estabilidad de la administración.

Este fenómeno se presenta en la conformación y nombramiento del gabinete de ministros donde sí existe total libertad para la selección.

En los últimos años el servicio civil en Francia ha estado sometido a problemas que plantean una reconsideración de la función pública. Principalmente enfrentan una pérdida de legitimidad, malestar profesional y necesidad de modernización.

Se puede decir que el servicio público se ha caracterizado por la estabilidad en el empleo, misma que ha contribuido a compensar la inestabilidad gubernamental propiciada por constantes y a veces sorpresivos cambios de gobierno, así como por las tensiones entre el gobierno y el Parlamento. La importancia de la alta administración francesa se deriva de la forma en que las élites de gobierno establecieron un virtual monopolio sustentado en las formas en que éstas fueron educadas y seleccionadas.

Ha hecho que la imagen de la burocracia se devalúe y que aparezca como un grupo privilegiado, ya que aún en épocas de desempleo sus puestos y retribuciones están garantizadas por la legislación, que no se encuentra a la altura de las nuevas demandas ciudadanas de mayor participación: mejor calidad en los servicios y mayor rendición de cuentas.

En cuanto a la crisis o malestar profesional del funcionario francés, persiste el sentir de que la formación de los servidores públicos debe ser más específica, dado que la

selección de los individuos se efectúa mediante exámenes basados en conocimientos generales. Lo que implica para la burocracia francesa la necesidad de adquirir conocimientos especializados para desarrollar nuevas habilidades que le permitan adaptarse a las necesidades requeridas por el puesto.

En Francia existe una fuerte vinculación de la educación universitaria con las posibilidades de acceder a los cargos públicos. Al respecto, los concursos efectuados por la *École Nationale d'Administration* son los medios más importantes para reclutamiento ministerial con el patrocinio del Ministerio de Administración Pública. Otras grandes instituciones que han canalizado importantes individuos a la administración son la *École Normale Supérieure*, el *Polytechnique*, la *École des Mines* y la *École des Ponts et Chaussées*.

La modernización de la función pública francesa, ha implicado la necesidad de reducir la insatisfacción respecto al desempeño de las organizaciones burocráticas y al sistema de servicio civil que las mueve. Para atender el reclamo de muchos políticos y ciudadanos que demandan organizaciones públicas más flexibles y responsables, el gobierno francés ha llevado a cabo reformas en las que el servicio civil es uno de los puntos principales. Se encuentran medidas con nuevos enfoques orientados a la satisfacción del usuario, sobre todo en lo referente a la prestación de servicios, en cuyo caso los ministerios individuales establecen los sistemas de medición de desempeño.

Los objetivos del servicio civil en Francia también están asociados a las críticas de alta centralización y autoritarismo. Para lograr las metas, el gobierno ha hecho resurgir el diálogo social y las negociaciones con los sindicatos; ha iniciado programas para desarrollar la autonomía y la rendición de cuentas de las agencias y, en consecuencia, se ha dado una mayor apertura al público.

En Francia hay tres servicios civiles: el del gobierno central, el del gobierno local y el del Ministerio de Salud. El proceso de ingreso, promoción y separación de puestos en estos tres servicios tiene como común denominador las siguientes características.

El servicio civil francés está regido por dos principios meritocráticos: el acceso al servicio por medio de concursos, así como la igualdad de oportunidades. Sin embargo, el gobierno tiene la facultad de disponer de cierta discrecionalidad para nombrar funcionarios, sobre todo a los funcionarios superiores que se les exige absoluta lealtad a quienes los nombraron. También, en ciertos casos, se emplean personas por contratos de tres años, sin que estén dentro del servicio.

Básicamente el concurso consiste en presentar un examen. Para cada cuerpo hay una evaluación y, dependiendo de la calificación que el solicitante obtenga, se le asigna al ministerio correspondiente. Laboralmente hay ministerios más atractivos que otros, como el de Finanzas, y por lo tanto tienen mucha más demanda. Por lo que, según la calificación se asigna un ministerio de mayor o menor prestigio: el porcentaje más alto entra al Ministerio de Finanzas, y así hasta el de menor demanda. Estos exámenes son diseñados conjuntamente entre el cuerpo, o ministerio y el Ministerio de Función Pública, el cual forma parte de la Dirección General de Administración y Función Pública. Al ingresar al servicio civil se empieza desde abajo del escalafón; el poseer ciertos estudios o experiencia no implica que alguien pueda entrar a niveles más altos. De hecho, en cada cuerpo hay un límite de edad después del cual no es posible solicitar un puesto en el servicio. Una excepción para el concurso por examen, son las personas egresada de la École Nationale d'Administration (ENA). Para entrar a dicha escuela se requiere concursar por medio de un examen, pero después de recibirse, no es necesario competir para entrar al servicio.¹⁶

Una vez que una persona ingresa al servicio, el servidor tiene permanencia de por vida. Los servidores que no ingresaron por medio de la ENA pasan por un periodo de un año antes de que se les dé el trabajo garantizado de por vida, pero en la práctica, 99% de los empleados pasa satisfactoriamente este periodo de prueba.

¹⁶ op. cit. Moctezuma y Roemer.

Un elemento de competencia a través de mecanismos de *cuasi mercado*, en los que los empleos más demandados exigen mayor competitividad en la calificación que se requiere para ser aceptado, es el caso de la dependencia de finanzas que genera incentivos positivos en la competencia con otras dependencias por tener a los mejores candidatos y aspirantes a los puestos, debido a la información de *status* y desempeño que la calificación del examen transmite.

Por lo que, el incentivo de tener un “trabajo de por vida”, después de acreditar determinados exámenes o periodos de prueba, genera estímulos perversos que pueden inducir a la mediocridad en el servicio público.

En Francia se llevó a efecto un proceso de modernización administrativa. Una de las iniciativas del gobierno fue desconcentrar la administración con el objeto de mejorar la eficiencia tanto de decisiones de política (la responsabilidad del gobierno central), así como en su implementación. Por ejemplo, la reforma de control en gastos de servicios desconcentrados comenzó como un experimento piloto en dos regiones en 1995, y después se expandió a toda Francia. Otra iniciativa fue tornar los servicios públicos más adecuados a las necesidades de los ciudadanos.

El estudio de este caso muestra que el sistema de servicio civil actual de Francia nació en circunstancias muy diferentes a las presentes y, en consecuencia, hay ineficiencia y rigidez en la administración pública. Recientemente se han propuesto iniciativas que apuntan hacia la autonomía y flexibilidad.

3.4. Los antecedentes en América Latina

Los países latinoamericanos iniciaron reformas a sus administraciones públicas debido a restricciones fiscales que obligaban a una reducción de su fuerza de trabajo, al tiempo que se requería de programas y servicios de mejor calidad y eficacia.

Adicionalmente, la crisis de la deuda externa, experimentada en casi todos los países de la región, debilitó grandemente la administración, lo que dificultaba que ésta cumpliera con los desafíos generados por las reformas estructurales.

Patrones Típicos de Manejo de Recursos Humanos en América Latina

En varios países (particularmente en México, también en Chile, Colombia y, en menor grado, Argentina), la eficacia de los mandos superiores permite superar en cierta medida la ineficiencia administrativa en el manejo de recursos humanos en su conjunto.

México cuenta con los mandos superiores más estables de la región, permaneciendo los secretarios en sus puestos durante casi el doble de tiempo que sus correspondientes chilenos, y tres veces más que el promedio de la zona. Igualmente, al contrastar las compensaciones, México es la excepción, ya que les paga salarios casi cuatro veces mayores al promedio de la región y dos veces más que Colombia, su competidor más cercano.

En realidad, donde el sistema mexicano recuerda el comportamiento de los demás países latinoamericanos, es en el funcionamiento de sus niveles inferiores.

En toda la región se observa que la rigidez del sistema se debe al pobre funcionamiento de los procesos básicos del sistema de manejo de personal. El reclutamiento, evaluación, despido, promoción, compensación y revisión y ajuste de salarios son las herramientas básicas con las que un servicio civil opera. En estas áreas, los sistemas latinoamericanos rara vez cuentan con sistemas que propicien una mayor competencia por mérito entre los servidores que trabajan en el servicio.

La legislación e instituciones formales e informales en América Latina tienden a incidir en la estabilidad de los puestos públicos, sin proveer simultáneamente medidas que propicien un desempeño de los servidores orientado a obtener los resultados y metas que la dependencia busca y la sociedad desea.

Estas restricciones acompañan todos los procesos del sistema, desde el reclutamiento hasta la separación. Así, suele ocurrir que, junto a disposiciones que protegen la estabilidad del puesto de trabajo del servidor público, la legislación incluya otras que impidan el reclutamiento de funcionarios que provengan del sector privado o que disponen que éstos sólo podrán ser contratados si no hubiera un candidato dentro del conjunto de los servidores públicos. De igual manera, los sistemas de reclutamiento aseguran un control virtualmente monopólico de una agencia o dependencia, así como la selección del personal. Estas prácticas son usuales en la región, y se ilustran aquí con las legislaciones argentina, chilena y venezolana.

Aunado a las similitudes, existen particularidades en el manejo de la profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos de los países por analizar que, en muchos casos llegan a ser complementarias y no excluyentes, para fortalecer un sistema integral en el caso mexicano.

3.5. El Servicio Civil en Chile

Chile realizó significativos esfuerzos entre 1974 y 1990 para fortalecer su economía, privatizar los servicios que brindaba el sector público y descentralizar, en los niveles inferiores, muchas de las funciones de su gobierno. De hecho, el sistema pasó de alrededor de 350 000 personas en 1971 a poco menos de 140 000 en 1991. Sin embargo, aún mantienen prácticas comunes con las de otros servicios latinoamericanos en cuanto al manejo de sus sistemas centrales de servicio civil, en particular en los ministerios (secretarías de Estado en México), intendencias (estados) y gobernaciones (gobiernos locales). Estas prácticas, reglamentada en el Nuevo Estatuto Administrativo (Ley 18.834 del 23/11/89) restan eficiencia y eficacia a su servicio civil, pero se compensan en cierta medida por el funcionamiento de los niveles superiores de su administración, que no se encuentran dentro del servicio civil.

La administración pública chilena estaba formada a fines del siglo XX por casi 150000 personas. Alrededor de 96% del total del servicio civil de planta, sin incluir los contratados ni los de servicios de salud, tiene garantizada su estabilidad laboral. El 4% restante es personal de confianza que sirve a discreción del presidente, sus ministros y los miembros superiores de la administración. Dentro del sistema, las presiones favorables para un mayor desempeño son muy bajas, y la mayoría de las disposiciones relativas a la evaluación y entrenamiento son muy escasas o no son efectivas. Chile tiene un sistema de servicio civil que otorga grandes libertades a los ministerios, intendencias, gobernaciones y a las organizaciones y los servicios públicos centralizados y descentralizados en el manejo de los recursos humanos. Existe una ley central que fija los lineamientos que dirigen el ingreso, promoción y separación del servidor civil chileno, sin embargo, la ley otorga libertades a las dependencias para que hagan las modificaciones que se considere pertinente. ¹⁷

El organismo controlador es el Ministerio de Hacienda. La ley no especifica qué clase de rendición de cuentas se debe realizar para el caso de recursos humanos, pero se sabe que se fija un techo presupuestal para los recursos destinados al pago de nómina de los servidores públicos. Cada dependencia es libre para establecer los tabuladores, catálogo, jerarquías y cantidad de personas que necesita para llevar a cabo sus funciones. Así mismo, tiene autoridad para definir el número de personas que ingresan como servidores civiles, contratados por honorarios.

Un intento de mecanismo de medición del desempeño de las dependencias es la Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, integrada por representantes de los ministerios del Interior, Hacienda y la Presidencia con el objetivo de establecer compromisos de gestión entre los ministerios y el Ministerio del Interior, así como de normar y supervisar el cumplimiento de las leyes del servicio civil.

¹⁷ Idem, p. 63

Un intento de mecanismo de medición del desempeño de las dependencias es la Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, integrada por representantes de los ministerios del Interior, Hacienda y la Presidencia con el objetivo de establecer compromisos de gestión entre los ministerios y el Ministerio del Interior, así como de normar y supervisar el cumplimiento de las leyes del servicio civil.

El alcance de la ley chilena se extiende desde los puestos más bajos hasta los de jefe de departamento. Desde el jefe de departamento hasta el del ministro son denominados “de confianza” y se manejan de manera similar a sus homónimos en México. Los puestos más bajos son equivalentes a los trabajadores de base mexicanos y están afiliados a la Asociación Nacional de Empleados Fiscales que no goza del poder que ostenta un sindicato. En Chile es ilegal para un servidor público estar afiliado a un sindicato.

Ingreso, reclutamiento y capacitación. El ingreso a los cargos de carrera en calidad de titular se hace únicamente por concurso público en los puestos más bajos o cuando no es posible ascender a un funcionario al cargo vacante. El concurso público consta de dos secciones: técnica y objetiva. Y se deberán considerar factores como los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación, la experiencia laboral y las aptitudes específicas para el desempeño de la función de que se trate. Cada una de las dependencias tiene derecho a definir la ponderación de cada factor y el puntaje mínimo para calificar como postulante idóneo.

Existe un comité de selección que prepara y dirige el proceso, conformado por el jefe del personal y una junta de representantes de las oficinas centrales y regionales de la dependencia, y que se encarga de entregar los nombres de los tres candidatos mejor calificados a la autoridad facultada para hacer el nombramiento del cargo.

El reclutamiento externo es posible sólo en los niveles iniciales de la carrera administrativa. Los ingresos de personas del sector privado en otros niveles se

permiten sólo cuando no ha sido posible encontrar otros funcionarios dentro de la administración que sean capaces de ocupar estos puestos.

El objetivo de la capacitación en Chile es desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de los cargos o aptitudes de funcionarios y preparar al servidor público para puestos de mayor responsabilidad. La capacitación es de tres tipos: de ascenso, de perfeccionamiento y voluntaria. Cada dependencia fija los requisitos que son necesarios para ser candidato a los cursos de capacitación, dependiendo de los requerimientos de la misma. Cada dependencia es libre para realizar convenios con universidades y otras instituciones educativas según sean sus necesidades.

El sistema asigna muy pocos recursos para el entrenamiento de su personal. De acuerdo con la Ley de Presupuesto del Sector Público de 1992, por ejemplo, menos de 0.5% del gasto en personal en cuatro de los ministerios chilenos más importantes (de la Presidencia, de Finanzas, de Economía y de Educación) se asignó capacitación de su personal.

El sistema de evaluación y promoción. El sistema de evaluación del desempeño chileno se basa en anotaciones de mérito y demérito. La calificación la realiza el jefe directo de la unidad a la que pertenece el funcionario. Las anotaciones se realizan con base en el desempeño del servidor público durante los doce meses correspondientes a la evaluación. Y se evalúan tres áreas específicas, con base en las exigencias y características de su cargo: Conducta, que considera aspectos como moralidad, lealtad, obediencia y disciplina; Criterio y discreción, que comprende la capacidad para discernir con acierto, tacto y reserva; Rendimiento y capacidad, que abarca aspectos relacionados con el cumplimiento en tiempo, forma y cantidad de las funciones inherentes a su cargo.

Las anotaciones de mérito son acciones que impliquen una conducta personal o desempeño como funcionario destacable, las de demérito son las que consignen acciones negativas u omisiones de responsabilidades. Con base en el número de

méritos y de deméritos se valora el desempeño en cada una de las áreas de evaluación, conforme a la escala de: excelente, muy bueno, bueno, suficiente, insuficiente, deficiente y malo.

Con base a los puntos de mérito y demérito en cada área de evaluación, se cataloga a los funcionarios en una de cuatro listas: distinción, normal, condicional y deficiente. En muchos sistemas empleados en administraciones similares el sistema de evaluación crea fuertes presiones en los jefes de línea para no otorgar calificaciones desfavorables a sus subordinados. De ahí que, a falta de otro criterio, la mayoría de los ascensos se otorguen principalmente por antigüedad. Esto hace que en general los salarios, se otorguen por la misma razón, antes que por un mejor o peor desempeño.

El ascenso es un derecho del funcionario para acceder a un cargo vacante de grado superior en línea jerárquica de la dependencia. Si tiene una evaluación de distinción en el periodo anterior y si no ha sido sancionado en los últimos doce meses, será elegible para el ascenso en el escalafón.

La ley chilena establece el derecho de ascender a un cargo de una planta inmediatamente superior, gozando de preferencia de ésta, cuando se encuentre en el tope de su categoría, reúna los requisitos para ocupar el cargo y tenga el mayor puntaje en las evaluaciones en cuanto a los funcionarios de dicha planta.

Separación del servicio. En la Ley de Servicio Civil de Chile se estipulan las causales de separación de un servidor como son la: Aceptación de renuncia; la Obtención de jubilación; la Declaración de vacancia; la Destitución; la Supresión del puesto; el Fallecimiento.

La declaración de vacancia procederá por: Salud irrecuperable o incompatible con el desempeño del cargo; Pérdida de alguno de los requisitos de ingreso al cargo; Calificación del funcionario en la lista “deficiente” o “condicional”.

La ley estipula que únicamente en los casos de *supresión del empleo* por procesos de restructuración de la dependencia, los servidores removidos de sus puestos y no reúnan los requisitos para ocupar otros, tendrán derecho a gozar de una indemnización conforme lo marca la ley correspondiente.

Un servidor civil de confianza contratado por honorarios podrá ser removido por medio de una petición de renuncia que formulará la autoridad que otorgó el nombramiento. En ningún caso se indemnizará al servidor de confianza ni de honorarios cuando se remueva del cargo.

3.6. El Servicio Civil en Argentina

Argentina ha realizado en los últimos años varios intentos de reforma administrativa. Incluso en 1955 el Instituto Superior de Administración Pública intentó promover una reforma de acuerdo con el reporte Northcote y Trevelyan de Inglaterra, pero no obtuvo mucho éxito. Intentos posteriores tuvieron los mismos resultados. Los dos principales obstáculos son: Uno, la falta de compromiso de los líderes políticos, quienes la tomaron sólo como un medio para realizar sus propósitos y deshacerse de los subalternos que no compartían su visión. Y dos, el alto grado de organización y cohesión de los servidores civiles en la Unión de Personal Civil de la Nación. Era posible persuadirlos para aceptar reformas que mejoraran sus condiciones laborales y sus expectativas de realizar una carrera como servidor civil, pero no aceptar condiciones de permanencia en su puesto con base en el desempeño. ¹⁸

En 1996 se inició una etapa de “racionalización administrativa”. Una de las primeras metas del gobierno fue reducir el número de servidores civiles para incrementar la eficiencia y deshacerse de los “protegidos políticos”.

¹⁸ Ibidem, p.70

El gobierno argentino aplicó nuevos métodos y procedimientos para eliminar el trabajo que no era necesario, anunció que se haría una redistribución de las responsabilidades y que se despediría al personal innecesario, se mantendría a los oficiales más capaces y se les pagaría a cada uno de acuerdo con “sus capacidades”. Aunque al despedir alrededor de 80000 oficiales, acarreó un fuerte problema de desempleo, en 1967 se dio el primer paso con la aprobación de la Ley 17343, que permitía relevar de su cargo a los servidores civiles y que derogaba la Ley 6666 de 1957.

Este proyecto, sin embargo, no reglamentó detalladamente las causales de despido, de tal forma que los ministros al despedir a oficiales que no estimaban por razones personales o políticas, no tomaron en cuenta el desempeño del Ministerio a su cargo. A estas propuestas de reforma administrativa, hubo una gran resistencia de la Unión de Servidores Civiles, argumentando que no podía saberse quiénes y qué número de oficiales “sobraban”, pues los departamentos de la administración no tenían una organización homogénea y, además, se carecía de un estudio definido de los propios departamentos y de su personal.

En la década de 1980, con la llegada del gobierno democrático, se empezaron a dar pasos significativos para mejorar la función pública. De igual forma, se creó la Secretaría de la Profesión Administrativa y el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (Profag) a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Al crearse ese nuevo sistema se evaluó la función pública, diagnosticándose que: Había una fuerte rotación del personal responsable de la conducción del gobierno; entre 1940 y 1980. No existía continuidad en los programas, las efímeras conducciones alcanzaban a reconocer de manera incompleta la misión de su organización, la prioridad de los problemas y la adecuación e idoneidad del personal; y porque los nuevos gobiernos tienden a ignorar los programas vigentes y a elaborar un nuevo esquema de acción que lleve la marca de su propio gobierno. La

discontinuidad en la conducción tiende a diluir aún más la responsabilidad y sirve de argumento para justificar el incumplimiento. Debido al volumen de asuntos por decidir, los administradores superiores a menudo se limitaban a ratificar los juicios de sus subordinados, lo que afectaba la calidad de las decisiones cuando el personal no era el idóneo. En materia de selección e incorporación de personal, eran pocos los organismos que tenían procedimientos que incorporaban criterios de mérito, concurso u oposición. Y que a pesar de tener un mecanismo de reclutamiento, en la práctica se desconocía. En la promoción, el ascenso del funcionario respondía a criterios clientelistas, y el mérito, la aptitud, la capacidad y la vocación desempeñaban papeles secundarios. La remuneración en compensaciones especiales estaba cobrando mucha importancia frente al sueldo básico. El problema se agravó cuando su creciente importancia se reflejó en un número cada vez mayor de escalafones y un diferente escalafón para cada institución. Se encontró que había una falta total de mecanismos de evaluación tanto del desempeño de los funcionarios como de los resultados en general.

Para afrontar la situación, se desarrolló el Programa de modernización administrativa en 1990. Sus primeras acciones fueron: Una reducción drástica de las secretarías y de las subsecretarías de Estado, concentrando las unidades en sólo 36 subsecretarías dependientes de 8 ministerios. Se congelaron todas las contrataciones a partir del decreto 435/90. En septiembre de 1990, se conformó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) para formular y aplicar una profunda reestructuración de la administración pública, decreto 1757/90. Este proceso culminó con la declaración de nuevas estructuras orgánicas homogéneas para toda la administración pública. Se unificaron las áreas administrativas de cada ministerio; cada una de las subsecretarías podía contar con un máximo de tres direcciones nacionales; se suprimieron funciones innecesarias.

La reforma del servicio público se hizo en tres grandes líneas: 1) Reducción de empleo, 2) Creación de un sistema general de administración de recursos humanos a nivel nacional –se llamó Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa)-, y 3)

Desarrollo de un Programa de Formación y capacitación de funcionarios públicos (Profag).

El Sinapa nació como un sistema para unificar varios regímenes diferenciados. Pretendiendo sentar principios elementales de la función pública a fin de lograr bases ciertas, uniformes y flexibles en su alcance y ámbito de aplicación.

Antes del nacimiento de este sistema, existían varios estatutos y escalafones para cada actividad, aprobados por la anterior Ley 6666/57, los cuales desaparecieron al establecer el Sinapa un solo escalafón. Actualmente el sistema de remuneración es centralizado; incluye suplementos, bonificaciones y adicionales, que generaron polémica por su creciente importancia y porque distorsionaron el sistema de retribuciones.

El Profag se encargó de la formación de los recursos humanos que aspiraban a ser administradores gubernamentales y a pertenecer al servicio de carrera.

Una vez integrados los administradores gubernamentales, su carrera la regula el Estatuto para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Según el escalafón, la carrera está constituida por tres clases (A, B y C), por orden de jerarquía, divididas en grados. El grado 1 es menor al grado 3 de mayor nivel.

Esta estructura guarda relación con la jerarquía de dichas funciones en virtud de que, al ingresar, los funcionarios se incorporan automáticamente a la clase C, grado 1, que es el menor grado del escalafón.

Selección, reclutamiento, capacitación del sistema. En Argentina el proceso de selección de los administradores gubernamentales es cerrado, ya que sólo la primera convocatoria es abierta, se convoca sólo a profesionistas para el grupo de administradores. Para ingresar se requiere aprobar un estricto proceso de formación y, lo más significativo es que sin importar el nivel de aptitud con que se apruebe la etapa de formación, todos lo que ingresan a la función pública lo hacen en el menor grado de la jerarquía.

El proceso de selección consta de varios exámenes. Primero hay un examen anónimo, escrito, de resolución lógica de problemas, de cultura general, de información sobre la realidad mundial y de comprensión de textos; se tiene que optar por la “mejor” respuesta y no por la respuesta “correcta”. El segundo es para los que aprueban el primer examen y consiste en dar solución a un “caso” mismo que responden por medio de un informe de “asesoramiento” y con un informe donde explican la racionalidad en que se basaron para dar solución. El tercer examen, cuando el proceso ya no es anónimo, inicia con una serie de entrevistas personalizadas, con un psicólogo especialista en selección y externo a la función pública, por medio de evaluaciones y talleres. Aquí se observa la capacidad de los postulantes para la resolución de problemas en grupo. Finalmente, se realiza una entrevista profesional, hecha por un equipo de selección.

Al terminar dichas entrevistas, se hace un ranqueo y la selección final. Este proceso es anónimo a cargo de personal especializado mayoritariamente externo.

Los aspirantes aceptados inician una etapa de estudios que durará dos años. Se requiere dediquen tiempo completo, así que desde ese momento se le asigna un salario que corre a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública. Sólo los aspirantes que hayan aprobado todos los cursos ingresan a la función pública.

Este proceso se conforma con un Sistema de Capacitación que se establece a través de una Comisión Permanente de Carrera, que controla delegaciones jurisdiccionales en los diferentes ministerios y organismos descentralizados, y actúa como organismo asesor en la administración de recursos humanos, así como en las relaciones laborales e institucionales. Está compuesto por representantes de la Administración y de los sindicatos.

También existe el Comité Técnico Asesor de Políticas de Capacitación con representantes de la Presidencia de la Nación, de la SFP y del INAP. Lo preside un representante de este último organismo y su responsabilidad es asesorar en el mejor diseño y ejecución de las políticas de capacitación, consolidar las necesidades por

cubrir en cada año, coordinar las ofertas de capacitación y proponer las medidas oportunas que estime convenientes.

El destino de los nuevos integrantes se relaciona con un estudio previo de perfiles realizado por la Secretaría de la Función Pública, sobre bases de mejor alternativa para considerar los conocimientos y capacidades más desarrollados por el individuo, amén de los intereses e inquietudes personales, averiguación se lleva a cabo en una entrevista para complementar el expediente.

Evaluación y promoción. La Secretaría de la Función Pública se encarga de coordinar, asesorar, dar seguimiento y controlar la evaluación, así como de mejorar el Sistema de Evaluación del Desempeño. Esta última se efectúa cada año con el procedimiento que a continuación se reseña.

El evaluador y el evaluado al inicio del año acuerdan los objetivos, actividades y resultados por alcanzar durante el periodo, se asientan en un formato "A" (plan de gestión). Al cumplirse los seis meses del periodo, el evaluado llenará un formato "B" (informe de avance), se lo girará al evaluador en primera instancia y éste, a su vez llenará un formato "C" (informe de evaluación) y, en su caso, será enviado a una segunda instancia evaluadora como antecedente de la evaluación final. Al cumplirse el periodo de gestión, se repite el paso anterior (ahora con los formatos "B" y "D", informe de gestión e informe de evaluación por factores. La última instancia evaluadora, según sea el caso, emitirá una Calificación Global de Gestión, conforme al formato "E".

El agente tiene derecho a obtener copia de cada uno de los formularios al final del proceso y a conocer la calificación global, misma que además debe comunicarse a la dependencia para integrar el expediente del agente.

Los ejes centrales de la promoción son tres: la evaluación del desempeño, la capacitación y la antigüedad.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO.

4.1. Sus antecedentes en México

Históricamente diversos gobiernos en México han tratado de incluir sistemas para profesionalizar la función pública, es una añeja preocupación de orden laboral y político. En 1834 se organizó el primer cuerpo consular, para 1936 los funcionarios del servicio exterior disponían de prestaciones como pensiones, retiros y antigüedad. Sin embargo, desde 1910 en que la función se incorporó a la Secretaría de Relaciones Exteriores se establecieron condiciones de reclutamiento y selección para el ingreso, previa capacitación al aspirante, que comprobaría con un examen final, el cual privilegia el conocimiento y en similitud de condiciones, la antigüedad y el mérito.

Durante el período porfiriano se estableció una carrera para aspirantes a empleados; José Ives Limantour conformó un catálogo de puestos con el propósito de clasificarlos; se diseñaron programas para capacitar al trabajador e incrementar sus méritos, orientados a la promoción y ascenso.

En 1906 se intentó el primer esquema de bases para un incipiente servicio civil de carrera, que no prosperaría al estallar la revolución mexicana. En 1911 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de servicio civil por Justo Sierra y Tomás Berlanga; pero no fue incluido en la Carta Magna de 1917; en cambio se incorpora el artículo 123, a pesar de lo cual se omite reglamentar la relación específica del gobierno con sus trabajadores.

En México se han realizado diversos esfuerzos para incorporar el servicio civil de carrera a la administración pública: Desde el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929 y en 1934 con Pascual Ortiz Rubio, a la sazón del Presidente de la República, quien emitió el decreto que establecía la obligatoriedad de administrar los recursos humanos mediante el Servicio Civil de Carrera; sin embargo, al término de su mandato no fue retomado por la autoridad.

Entre 1910-1928, el servicio civil de carrera, ya tiene el antecedente de 1911, como un proyecto de ley 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 trabajadores.

En 1922, un movimiento de servidores públicos del gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el Presidente de la República Álvaro Obregón 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. Por lo que hace a la seguridad social para los servidores públicos, en agosto de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro con el propósito fundamental de integrar un sistema de seguridad social. En el mismo año por acuerdo del presidente se establecieron los requisitos de admisión, de escalafón y de separación de los empleados de la Contraloría, a fin de ofrecer garantías de estabilidad y como cimiento de una carrera administrativa. Resultado de esto la expedición de la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el requisito de ingreso mediante un examen previo.

Durante 1929-1934, se hacen nuevos intentos y en 1929 se formula un proyecto de ley de servicio civil para el Poder Legislativo elaborado por Amílcar Zetina, pero posteriormente en 1931, siendo Presidente Constitucional Pascual Ortiz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo segundo estipuló que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes de Servicio Civil.

En 1934 se manifestaba una inquietud de carácter laboral por las prestaciones raquíticas en la burocracia; además estaba ausente la especialización en las tareas

laborales. El presidente Abelardo Rodríguez expidió entonces un acuerdo para normar la organización y funcionamiento del servicio civil, en cuya exposición de motivos señaló: “por falta de datos experimentales no se ha destacado la experiencia de la ley de servicio civil; a pesar de la vigencia de las facultades del presidente para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados, abdicó de esta facultad a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el último día de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial”.

Al tomar protesta el Presidente Lázaro Cárdenas en el congreso, el 30 de noviembre de 1934, expresó: “el generoso movimiento de mi antecesor declinando la facultad legal para nombrar y remover al personal administrativo de su jurisdicción, trajo una corriente de justo entusiasmo entre los servidores públicos, quienes iniciaron organizaciones para cuidar sus conquistas y hacer gestiones periódicas hasta consolidarlas. Paralelamente hay reacciones de opinión popular que consideran la inmovilidad como un privilegio sin esfuerzo, en tanto que los revolucionarios quedaron al margen, porque pedían que esa enmienda fuera aplicable a los tres niveles de gobierno”, es decir, el federal, el estatal y el municipal.

Otros gobiernos posrevolucionarios hicieron intentos por aplicar un servicio civil de carrera, pero no hubo claridad del alcance de este y sólo se benefició a la élite burocrática, sobre todo en la parte salarial.

Al tomar posesión Miguel Alemán señaló que la profesionalización de los servidores públicos se daría con la reorganización de la administración pública.

Y el presidente Ruiz Cortines, en 1952 de manera ambigua sólo señaló que los funcionarios y empleados públicos deben proceder con la más absoluta honradez y que haría reformas a la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados y hasta su informe de 1954 envió al congreso la iniciativa de ley de estímulos y recompensas para los funcionarios y empleados federales, así como adiciones al artículo 123 para la Constitución de un apartado “B” que norme la relación del Estado con los Trabajadores, en lo relativo a jornada de trabajo, descansos, vacaciones,

salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derechos de asociación, seguridad social y conflictos laborales. Esta se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

Durante 1964-1970 para varios estudiosos del tema, un antecedente del servicio civil de carrera se da con los trabajos realizados por la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1965. Dicha Comisión se propuso estudiar a fondo y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto, a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la simplificación de su estructura y procedimientos, así como a la corrección de sus principios deficiencias y para garantizar que el crecimiento fuera más racional y ordenado.

En 1967, la comisión en un informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública Federal, en el que destacaba la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público, haciendo hincapié en la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores. Dicho informe destacaba lo siguiente: “La Comisión considera indispensable para la buena marcha del Gobierno, que se definan con claridad los objetivos del Servicio Civil (que en esencia persigue ya la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores”.

De manera inmediata, en materia de capacitación muchas de las propuestas de la comisión se vieron materializadas en el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvieron de base para establecer el programa de reforma administrativa. Del análisis y las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública, se propició la acción participativa de los encargados de la administración y desarrollo del personal público federal, que dio lugar entre otras significativas aportaciones a la

parte relativa a las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976”.

En el periodo 1970-1976, el órgano encargado de crear las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976” fue la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia (como sucesora de la CAP) creada en 1971, tales bases contemplaban un subprograma en materia de recursos humanos, esta reforma tenía el propósito, entre otros, de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo. Como producto del informe y de las Bases en diciembre de 1972, se ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Paralelamente a la creación de la Comisión de Recursos Humanos se establecieron formalmente los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos para garantizar la congruencia y viabilidad (COTECURH) y de Capacitación (COTECUT), así como el Grupo de Oficiales Mayores, y la Comisión o Comités de carácter ad hoc a las acciones de administración y desarrollo de personal público. Sin lugar a dudas, la creación de figuras como la Comisión o Comités Técnicos obedecieron al nivel de especialización y racionalidad administrativa que requerían las áreas y funciones de la Administración Pública en esos momentos, de ahí la trascendencia de incluso ir formando cuadros administrativos, a través de estas figuras para que se comenzaran a especializar en la administración de personal.

En 1975 se expidió la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la cual sigue vigente y que abrogó a la Ley de Estímulos y Recompensas de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1957. Esta ley tiene por objeto establecer los casos y procedimientos para el reconocimiento público que haga el

Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos u obras merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece.

Siendo Presidente Luis Echeverría expide dos decretos que estarían supervisados por la Dirección General de Estudios Administrativos, la capacitación de la burocracia y la semana laboral de cinco días y para el servicio exterior, se creó en 1975 el Instituto Matías Romero de estudios diplomáticos. La mencionada dependencia desarrolló el catálogo de empleos de la federación, el cual confundía la unidad de trabajo con el trabajador; no precisaba los requisitos para ingresar a los puestos, ni puntualizaba las diferencias entre las plazas y las tareas.

El Presidente López Portillo propuso un plan que llamó Programa de Reforma Administrativa para el gobierno federal, que estaba a cargo de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y se pretendía “establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que propiciara el ejercicio honesto y eficiente de los funcionarios”. Complementó este esfuerzo con la creación de la Coordinación ISSSTE y dependencias, lo que postergó el proyecto del servicio civil de carrera aclarando en su informe que establecía un sistema de escalafón “para aproximarnos al servicio civil de carrera”, intercomunicándolo con un catálogo de empleos de la federación, el cual fue inoperante por su rigidez.

El propio presidente dictó acuerdos para normar los movimientos de personal, en función a aptitudes, conocimientos experiencia y garantizar que las vacantes se ocuparan por los más aptos; se establecieron mecanismos de reclutamiento, selección e inducción y nuevamente se postergó la implantación del servicio civil de carrera, apoyado en el ingreso por oposición.

En el mismo período, se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, su creación obedeció a la necesidad de adecuar la Administración Pública a lo que exigía el desarrollo económico y se vincularía con el programa de reforma administrativa, con asesoría y apoyo para los órganos legislativo, judicial, gobiernos estatales y municipales.

Entre las principales aportaciones de esta Coordinación General debe mencionarse la creación de unidades de recursos humanos en cada uno de los sectores administrativos, los cuales desde entonces tienen la responsabilidad de vigilar el desarrollo de la función del personal de cada dependencia. A la Coordinación General de Estudios Administrativos correspondió vigilar y dar apoyo a cada una de las unidades de recursos humanos para implantar un ambicioso programa que se denominó “Sistema Global de Administración y Desarrollo del Personal del Poder Ejecutivo Federal”, integrado por varios subsistemas que fueron planeación y organización, empleo, remuneraciones, relaciones jurídico-laborales, préstamos y servicios, capacitación y desarrollo, motivación, información y evaluación.

La Coordinación formuló y distribuyó una guía para la reestructuración de la administración y desarrollo de personal público federal, formuló documentos de apoyo denominados lineamientos para el establecimiento de las comisiones mixtas de capacitación y de las de higiene y seguridad. Por último, le correspondió a la Coordinación conducir la evaluación y formular las recomendaciones sobre el resultado de la aplicación de los programas de administración y desarrollo de personal de las dependencias.

En el mismo periodo, en cuanto a documentos elaborados en materia de recursos humanos, se identifica el de “Recomendaciones para Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal” elaborado por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos (COTECURH) y el de Capacitación (COTECUC), en estrecha vinculación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos. En este documento, elaborado en septiembre de 1978, se emitieron una serie de estudios y recomendaciones con base en los componentes del Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, tanto por lo que contiene como por lo que se propuso, es sumamente importante, ya que parece ser el antecedente inmediato de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de 1983, además de haber hecho propuestas relacionadas con el establecimiento de

un servicio civil, así como de la creación de una Comisión del Servicio Civil y de un Órgano Central del Servicio Civil, se describió parte de lo que sería un sistema de ingreso con base en méritos. ¹⁹ En lo que comprende a este período, se promulgó en 1979 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

En el periodo presidencial de Miguel de la Madrid se creó la Coordinación General de la Modernización Pública, orientada a establecer el servicio civil de carrera, que fundamentado en la equidad y la eficiencia, “proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”. También aquí se impulsó la creación de un catálogo de puestos que contaba con 1600 fichas de descripción de puestos, agrupados en 110 ramas. El escalafón definió los puestos hasta director general; pero no incluyó los requisitos que debieran llenarse para ocuparlos.

En 1983 se creó la comisión intersecretarial de servicio civil y un año después se publicó el reglamento interior especificando su integración y funciones. Pero también se instituyeron mecanismos para despedir personal con un programa de retiro voluntario que buscaba reducir sustancialmente a la burocracia y posteriormente instrumentar decisiones para la profesionalización de los que quedaran en plantilla

Durante el mandato del presidente Miguel de la Madrid, la Secretaría de Programación y Presupuesto definió al servicio civil de carrera: como una racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del estado llevados al rango de ley, a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.

¹⁹ Haro Belchez, Guillermo. Revista de administración pública. El servicio de carrera en la administración pública mexicana, Ed. INAP, México, 1999.

Establecer jurídicamente las relaciones laborales entre el estado y los servidores públicos, especificaciones para el reclutamiento y contratación, la inducción, el adiestramiento y la capacitación constante. El sistema de méritos basado en la capacidad profesional y la garantía de un retiro digno, se declaraban premisas de esos conceptos.

En este periodo la Administración Pública Federal reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos. Cabe destacar la presencia y el trabajo de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y la Dirección General del Servicio Civil dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Uno de los resultados más importantes de la existencia de esta Dirección General del Servicio Civil fue la introducción en forma generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales de administración del personal y creó en 1983 el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, donde diseñó la metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como manual de evaluación, formuló también un catálogo de puestos por dependencias y diseñó el tabulador de sueldos del gobierno federal. Pero la Dirección General en un lapso de dos años 1983-1985 sufrió varios cambios y lamentablemente en febrero de 1984 fue sustituida por la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública y el 25 de julio de 1985 según el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto desaparece esta Coordinación y vuelve a ser creada la Dirección General del Servicio Civil. En esta ocasión, la Dirección General del Servicio Civil contó con cinco áreas básicas: Normatividad y Evaluación; Organización del Gobierno Federal; Análisis y Registro de Estructuras Salariales y Ocupacionales; Informática y Documentación e Integración y Control.

Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1989, las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de

Normatividad y Desarrollo Administrativo que tenía como competencia la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.²⁰ Posteriormente, tales atribuciones pasaron a formar parte de la recién desaparecida Unidad del Servicio Civil adscrita a la misma Secretaría.

Del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se derivó 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” de fecha 29 de junio de 1983 publicado en el Diario Oficial de la Federación. Y la Comisión contempla una Subcomisión Técnica conformada por todos los Oficiales Mayores de todas las dependencias, así como por tres representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para la formulación de estudios relacionados con la materia que le encomiende la Comisión. Este Acuerdo contaba también con un Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (de fecha 19 de junio de 1984 publicado en el Diario Oficial de la Federación), en el que se especificaban las funciones e integración de la Comisión y la Subcomisión y en 1983, entró en vigor la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual abrogó a la de 1979.

Con el presidente Carlos Salinas de Gortari, el servicio civil volvió a la agenda gubernamental pero en las postrimerías del sexenio, al surgir presiones por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo al que se integró México en 1994. El proyecto se integró en el marco de la llamada Reforma del Estado, sin embargo, no se hizo a través de declaraciones y documentos oficiales en los que se contemplara la intención de implantarlo.

²⁰ Ibidem.

En el periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, adoptó la figura del servicio profesional de carrera, donde se menciona que “La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por 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 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”.

Por su parte el programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo se denominó Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 Promap, en su subprograma denominado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público” planteó como uno de sus principales objetivos.

“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”.

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 FSTSE, en donde prometió que su propuesta de ley

incluiría el punto de vista de los trabajadores de base de la burocracia. 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 del Servicio Civil.

La Unidad de Desarrollo Administrativo surgió a partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en diciembre de 1994. El proyecto de Servicio Profesional de Carrera de esta Unidad se basó en el Promap tanto en los objetivos como en uno de sus subprogramas. Y como principal instrumento tuvo al Servicio Profesional de Carrera cuyo objeto de interés fue la profesionalización y capacitación de los servidores públicos.

La propuesta de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) enfatizó la necesidad de confiar en órganos colegiados la ejecución de los programas de profesionalización con el propósito de evitar la discrecionalidad de las decisiones en la puesta en marcha de dichos programas.

Se pensó ir impulsando la incorporación de estos programas de manera gradual en dependencias y entidades que tenían mayor incidencia en la atención de la población usuaria de servicios públicos, partiendo de la idea, de que la sociedad percibía en la profesionalización un beneficio claro y tangible (Pardo, 1999).

Sobre las acciones de profesionalización, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a través de sus Centros de Calidad (CECAL) únicamente profesionalizó a un cierto número de servidores públicos sobre todo de niveles medios y altos –muy pocos por cierto- en temas generales como la calidad en el servicio, calidad total y no sobre materias especializadas de cada una de las dependencias, siendo que la idea central de la profesionalización radicaba en otorgarle al servidor público las herramientas y conocimientos sobre la dependencia o entidad en la que trabajaba.

Por su parte, la Unidad del Servicio Civil, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se incorporó a la estructura orgánica a partir del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación en el 11 de septiembre de 1998. Y con respecto al proyecto de servicio civil de carrera, correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar el proyecto de ley. La Unidad de Servicio Civil (USC) fue la encargada de elaborar la propuesta.

Para tener una mayor visión de las acciones que han hecho diversos gobiernos en México sobre esta materia en los últimos años respecto a la profesionalización de servidores públicos o “servicio civil de carrera” y que en algunos sectores de la administración pública incluso aparece en su normatividad, hay que señalar las siguientes instancias administrativas:

- .Secretaría de Relaciones Exteriores (desde 1934).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- 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).

A esta experiencia habría que agregar al personal del Poder Judicial a través de sus Consejos de la Judicatura, cuyo ingreso se realiza por concurso de oposición. Por otro lado, están los intentos que se están logrando en el Poder Legislativo, aunque cabe destacar que en México en las Universidades Públicas opera el concepto de *profesor de carrea* en algunos casos como en el Politécnico, a partir de que tienen 20 horas en propiedad o de base.

El presidente Ernesto Zedillo, en el programa para la modernización de la administración pública reconoce las desviaciones entre plaza y salarios, alude al programa de capacitación, mejoramiento de las capacidades y por ello crea un instituto dentro del propio ISSSTE, el cual no arrojó resultado positivo alguno.

El PROMAP diagnóstico: “el servicio civil no existe prácticamente en la administración central” y lo planteó como uno de sus principales objetivos en un programa de “dignificación, profesionalización y ética del servidor público”.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Servicio Civil elaboró en 1997, un modelo para la instauración del servicio civil de carrera y preparó el correspondiente anteproyecto de ley, acompañado de un sistema integral de recursos humanos que incluía el control presupuestal, la administración de los recursos humanos y el pago de nóminas, lo que también fortaleció la relación entre los sindicatos de las dependencias y la unidad de servicio civil, así como la razón de ser de las oficialías mayores para enlazar y normalizar las mismas.

4.1.1. Su origen.

El Servicio Profesional Agrario; el caso de la Procuraduría Agraria, tuvo como propósito la profesionalización del personal a efecto de que cumpla con imparcialidad íntegra, transparencia y absoluta honradez las tareas que le son encomendadas en relación con los servicios que requiere la ciudadanía; para ello buscó que el personal de ingreso pueda desarrollarse de manera permanente en su ámbito de trabajo y retroalimentarse con la experiencia propia y de otros más preparados en su entorno; todo ello orientado a la prestación eficaz y eficiente del servicio público para generar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El servicio Fiscal de carrera, se explica porque la realidad nacional resultó incomprensible sin la existencia de un Estado omnipresente, que cumplió el papel de motor casi exclusivo del crecimiento económico, la transformación social y la

estabilidad política; no obstante la gestión de estos asuntos públicos, ya no opera así, hoy en día, pero en su momento así funcionó el Estado mexicano.

La profesionalización del SAT fue un proceso que requirió maduración y tiempo para probar su efectividad y generar confianza en los organismos y con la ciudadanía; es un instrumento esencial para disponer de recursos humanos de alto nivel y capacitación, y para desarrollar una cultura que contribuya al logro de la misión, los objetivos y metas.

El Servicio Integral de Profesionalización en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Tiene incorporado el servicio civil de carrera para la administración de sus recursos humanos; ya que presta sus servicios de información estadística y geográfica a una población superior a los cien millones de habitantes distribuida en el territorio nacional.

Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, un programa de Servicio Civil de Carrera implantado en 1990.

La Comisión Nacional del Agua se creó por decreto presidencial²¹ como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, sectorizado posteriormente en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; en su inicio contó con 37,540 trabajadores; pero con una gran escasez de personal calificado; sólo el 9% contaba con formación académica profesional.

4.2. Su aplicación.

En el 2003, se aprobó en México el establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera y si bien la idea estuvo presente desde principios del siglo XX, ésta no fue implementada por el gobierno federal. Pero tras varios escándalos de corrupción e

²¹ Ibidem.

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 Pardo señala que la desechó, porque consideró que podía fortalecer el poder de los sindicatos. Carlos Salinas (1988-1994), tuvo una visión clientelista del personal público, por lo que tampoco consideró esta propuesta. Su gobierno terminó en medio de escándalos de corrupción e ineficiencia gubernamental y en una severa crisis económica. Así, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) consideró la idea de una manera más seria, siendo a mediados de esa década, cuando hay una serie de publicaciones de académicos expertos en el tema que proponían un servicio civil y fue adquiriendo mayor fuerza en la opinión pública. Al final el Presidente la rechazó, esta vez por desacuerdos con la Secretaría de Hacienda, que proponía un proyecto centralizador y rígido y la Secretaría de la Contraloría, que proponía otro más flexible y descentralizado, de acuerdo con la opinión del académico Arellano.

La propuesta ya había adquirido importancia en la agenda pública, así que en la campaña presidencial del año 2000 reapareció en las ofertas políticas de los tres principales candidatos. Si bien el gobierno de Zedillo no generó escándalos de corrupción ni terminó en una crisis económica, dados los antecedentes mencionados, la imagen del gobierno como una institución sujeta a la corrupción y la ineficiencia no se desvaneció.

En las elecciones presidenciales del 2000, por primera vez en la historia moderna del país ganó el candidato de un partido diferente al PRI, Vicente Fox, del Partido Acción Nacional. El gobierno de Fox, con antecedentes e inclinación más bien empresarial, tenía dudas sobre la conveniencia del servicio civil. La mayoría dentro del mismo desconocía las reformas recientes a los servicios civiles y lo equiparaban con la versión ortodoxa del siglo XIX. Así, por la inamovilidad del funcionario, en su opinión, bloquearía la capacidad de gobierno de los presidentes, un alto funcionario temía que una vez dentro difícilmente podría sacarse al personal de la administración pública. No obstante esto, las propuestas de varios legisladores a favor de un

servicio civil, se fueron sumando cada vez más en estos años. Primero, un senador del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 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 (PAN) y, en octubre de ese mismo año, por la diputada Magdalena Núñez, del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Una vez que el tema se conoció mejor al interior del gobierno, a mediados del 2002 la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental decidió impulsar esta reforma y empezó a discutirla con diversos legisladores. Creciendo así la posibilidad de que en la segunda mitad de ese año se aprobara. 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, este grupo se estableció a principios de 2003 en una asociación civil, denominada Red Mexicana de Servicio Profesional. Con el apoyo de varias universidades mexicanas. También se organizó un foro con la participación de muchos funcionarios, ex funcionarios y académicos de alrededor del mundo y con una amplia asistencia de alrededor de 700 personas.

Se pudo mostrar ahí el consenso de expertos y organismos internacionales sobre los efectos positivos de un servicio civil sobre la capacidad institucional y los sistemas democráticos. A esto se aunaba diversos estudios académicos e institucionales que mostraban que algunos sistemas de servicio civil en instituciones mexicanas habían producido buenos resultados, por ejemplo el del Instituto Federal (IFE).

Este grupo decidió plantear una estrategia bien diseñada de apoyo. El primer elemento era que, más que una iniciativa “del Presidente”, la reforma “fuera y pareciera” una iniciativa del Congreso, esto contribuyó a que tres diputados de distintos partidos presentaran iniciativas, que el Presidente mantuviera al respecto un bajo perfil en sus declaraciones y que éstas se dirigieran a que el Congreso supiera que él estaba de acuerdo con la reforma pero que no se utilizaría políticamente.

Otra estrategia, era hacer una ley a partir de tres iniciativas. El trabajo de la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental con los legisladores y sus partidos que apoyada por la Red mencionada, fue clave para que se lograra unificar meses más tarde las diversas iniciativas en una sola. La reforma se aprobó en abril del 2003 con 374 votos a favor y ninguno en contra en la Cámara de Diputados y 93 votos a favor y ninguno en contra en la de Senadores.

La nueva ley del servicio civil, estableció concursos públicos para la ocupación de vacantes de puestos gubernamentales con la posibilidad de desarrollar una carrera horizontal en el mismo puesto con base en el mérito; la capacitación obligatoria y la evolución del desempeño, e hizo depender de estas últimas la permanencia en el puesto y el otorgamiento de estímulos.

El universo de funcionarios abarcó seis puestos: enlace, jefe de departamento, subdirector, director de área, director adjunto y director general y exceptuó solamente del servicio civil a los funcionarios de libre designación del equipo cercano de los Subsecretarios y Secretarios.

La Ley aplica para esos funcionarios en la llamada administración pública central, en las secretarías federales. No aplica para ciertos grupos que ya tenían un servicio civil como los maestros, médicos, miembros del servicio exterior, ni para la administración pública descentralizada, conformada principalmente por las empresas estatales. Tampoco aplica para los trabajadores operativos del Estado, como mensajeros, secretarías, choferes, etcétera, que están sindicalizados, sujetos a un régimen ortodoxo en el que no pueden ser despedidos, pero tienen salarios muy bajos y nula posibilidad de ascenso. Inicialmente la reforma sólo incluyó poco más de 40,000 funcionarios civiles de un total de alrededor de 700,000. Debe destacarse que se trata del núcleo de la administración pública central, que tiene salarios comparativamente altos y que establece muchas de las políticas públicas del país.

La organización y operación del servicio civil fue encargada a la Secretaría de la Función Pública, junto con comités ad hoc en las secretarías, a éstos se les dio la

atribución de seleccionar y operar los instrumentos específicos del servicio, mientras a la Secretaría de la Función Pública la de establecer la normatividad general, promover el servicio a través de estrategias de cambio cultural, además de supervisar, y en caso de detectar desviaciones significativas, corregir la operación.

También se planteó crear dentro de esta secretaría una entidad experta, que es la Unidad del Servicio Profesional Federal, que fuera la responsable directa de la implementación del servicio.

Se buscó equilibrar la regulación y la supervisión de una entidad normativa central, con la descentralización de la operación hacia las secretarías y a su vez; la operación a mediano y largo plazo con las revisiones periódicas de la misma programación anual; el ingreso a los puestos con base en competencias profesionales y la apertura a candidatos externos, con la carrera interna y el ingreso por concurso con la participación en el mismo superior jerárquico puesto. Los perfiles de puestos incluyeron capacidades técnicas específicas pero también capacidades generacionales y técnicas comunes; se establecieron los planes de carrera y la capacitación en vertical (hacia puestos superiores) pero también las trayectorias horizontales (hacia puestos laterales o en el mismo puesto).

En la Ley que se aprobó se especificó claramente que la implementación del servicio civil debía ser gradual, aunque estableció que todas sus partes debían estar en funcionamiento para el año 2006.

Debe mencionarse que la Ley del Servicio Civil fue producto de una negociación entre partidos y poderes. Hubo quienes argumentaron a favor de que la implementación del sistema fuera monitoreado por un órgano plural y abierto a la sociedad, que incluyera cierta participación de los partidos políticos, lo que finalmente se aprobó en un Consejo Consultivo compuesto principalmente por las propias secretarías gubernamentales.

En 2003 se constituyó la Unidad del Servicio Profesional Federal, el Consejo Consultivo del Servicio y los comités técnicos de las dependencias. Tras el estudio de varios servicios profesionales del mundo, la participación de varios expertos conocedores del tema y un proceso de concertación con las dependencias. La Unidad del Servicio Profesional elaboró el Reglamento de la Ley, firmado por el Presidente el 31 de marzo de 2004 y en opinión de Méndez, este primer Reglamento siguió y reforzó el ya mencionado diseño intermedio y equilibrado entre el servicio profesional y la NGP.

A partir de su aprobación, comenzó a darse la ocupación de las vacantes gubernamentales a través de concursos públicos y abiertos. Hasta fines de 2006 que terminó el sexenio de Vicente Fox.

Lamentablemente aunque su diseño fue equilibrado y con un gran apoyo político, en los siguientes años se haría una implementación ineficaz, incompleta y en muchos aspectos distinta al diseño establecido por la ley y el reglamento. Así que alguno de los riesgos advertidos por algunos se volvieron una realidad como el de que la Secretaría de la Función Pública se convirtió en la práctica, en una entidad centralizadora sobre-reguladora y peor aún, mal operadora.

El Secretario y especialmente el Subsecretario de la Función Pública, quisieron dirigir la operación de todos los procesos del servicio civil, en lugar de otorgar un mínimo de autonomía de gestión a la Unidad del Servicio Profesional y a las propias secretarías, por lo que empujaron a que el servicio se implementara en forma rápida y simultánea. La visión centralista, integradora y cortoplacista implicó que no se seleccionaran los instrumentos administrativos adecuados para la operación del servicio civil.

Desde el inicio del sistema de ingreso en muchos casos se evitaron los concursos (utilizando el artículo 334 de la Ley, concebido para casos excepcionales) o se realizaron acciones para favorecer a los preferidos de los jefes. Estos factores

influyeron para que, al menos los primeros años, se declararan desiertos un número alto de concursos.

De acuerdo con cifras oficiales proporcionadas por el Secretario de la Función Pública, de un total de 1,973 concursos realizados de abril de 2004 hasta agosto de 2005, 584 se habían declarado desiertos, lo que represento un 30%. Lo cual implica en términos de efectos sobre los recursos financieros y materiales un gran desperdicio y lo peor un retraso grave sobre los procesos administrativos del sector público.

Desde la percepción de Martínez Puon fue difícil aplicar el subsistema de evaluación del desempeño, que derivó en calificaciones predominantemente altas. Muchos problemas se han generado a raíz de que dicha descripción de las metas no fueron lo suficientemente claras y al final del gobierno de Vicente Fox, en septiembre de 2006 y a tres años de la aprobación de esta Ley del Servicio Profesional de Carrera ningún funcionario había sido separado de su cargo por causa de la evaluación del desempeño y esto nos hace inferir que hubo corrupción en dicha evaluación.

En cuanto a la capacitación, se basó en cursos electrónicos, que observan ciertas dificultades para la enseñanza de competencias y que incluyó algunos centros de formación insuficientemente acreditados. En general, el apoyo que este subsistema recibió de las más altas autoridades de la Secretaría fue insuficiente. Por estos problemas con la capacitación y la evaluación, no fue posible que los servidores públicos empezaran a convertirse en funcionarios de carrera hacia finales del sexenio de Fox, como la Ley del servicio civil anticipaba.

Otra consecuencia importante de que la Secretaría de la Función Pública se haya vinculado tan directamente a la operación del servicio, es el retraso en los primeros años (2004-2005) en la emisión de varias normas, lo que la Ley y el Reglamento le señalan como la función principal de esa dependencia pública. Se podría decir que de 2004 a 2006 se cometió un grave error táctico, que demostró el desconocimiento de los aspectos más básicos de la implementación de políticas, y que consistió en

pretender implementar en forma rápida, simultánea, centralizada y digitalizada todos los subsistemas del servicio civil.

En el 2005, la Auditoría Superior de la Federación consideró que el programa para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006, no incluía objetivos e indicadores que permitieran evaluar la aplicación de los principios rectores del servicio civil, esto es, de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia, lo cual es grave y deja ver que el programa no funciona.

Esta opacidad y pésima aplicación del servicio profesional, suscitó descontento en las dependencias y los ciudadanos, que lo llevó a su rápida deslegitimación. Lo anterior pudo haber influido para que varias dependencias se salieran del servicio profesional, lo que significó que miles de funcionarios de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Marina, Seguridad Pública y de órganos desconcentrados de muchas otras dejaran el sistema, al punto que para fines del 2005 sólo formaban ya parte de él aproximadamente 43,000 funcionarios (Martínez Puon, 2005), prácticamente una tercera parte menos que la cifra manejada anteriormente por la propia Función Pública de 62,000 funcionarios (Romero, 2005).

A fines de 2007 la Secretaría de la Función Pública, bajo el nuevo gobierno del Presidente Felipe Calderón, emitió un nuevo Reglamento, el cual otorgó a las Secretarías mayor autonomía para la implementación del servicio.

El reglamento dejó a normas posteriores o a las mismas secretarías la definición de varios rasgos cruciales de todo el servicio civil; por lo que, está por verse si este Reglamento permite alcanzar el equilibrio establecido, al menos formalmente, en la Ley y el primer Reglamento que extendió los plazos de permanencia de los funcionarios nombrados sin concurso público, por ejemplo por artículo 34, cuando ya los candidatos externos de los concursos se quejaban de que los plazos anteriores favorecían a los candidatos internos durante el concurso, por permitirles el conocimiento de las funciones del puesto. En buena medida, está en manos de la

Secretaría de la Función Pública evitar que estas preocupaciones se convirtieran en factores adicionales de desprestigio del Servicio Profesional de Carrera mexicano.

La reforma del servicio civil apareció precisamente como una reforma de importancia mediana, diferente a otras reformas que en el país han sido vistas como “estructurales”, por ejemplo, la energética, la fiscal o la laboral que en efecto no se pudieron aprobar durante el sexenio de Fox e incluso la fiscal y la energética se aprobaron hasta ahora con el presidente Peña Nieto.

En este sentido, no puede menospreciarse el diseño de una estrategia que supuestamente se formuló de manera cuidadosa, pero se considera que de haber sido así, no hubiera sido tan ineficiente su aplicación y por parte de los impulsores de la reforma, se generaron expectativas muy lejos de cumplirse.

Aunque algunos analistas culpan del fracaso del servicio, concretamente a dos actores políticos, como son el Secretario y Subsecretario de la Función Pública del 2003 al 2006, quienes impusieron un estilo gerencial claramente centralizador y “micro-administrador”, y en esa medida, poco respetuoso de la autonomía de gestión de la Unidad del Servicio Civil y de las atribuciones que la Ley concedía a las secretarías. Se cita también el obstáculo que representa la cultura personalista todavía prevaleciente en muchos funcionarios y políticos mexicanos para la conformación de los equipos de trabajo. Dicho personalismo puede a su vez ser explicado por diversos factores, como la fuerte desconfianza interpersonal característica de la cultura mexicana.

Haro describe este problema como un “desafío cultural”, que se refiere al reto que representa acabar con la cultura burocrática imperante en la mayoría de las instituciones públicas. En el mismo sentido Martínez Puon señala, que el servicio civil de carrera se ha visto obstaculizado por problemas de carácter cultural, por ejemplo, la resistencia de muchos servidores públicos, que se ha expresado en la gran cantidad de amparos presentados en contra del sistema.

Se coincide con varios analistas en el sentido, de que aplicar servicios profesionales en países en desarrollo es una tarea compleja. Y que sería fundamental plantear una estrategia adecuada, que defina y calibre muy bien los objetivos para esta reforma, con el fin de dar en forma secuencial pasos firmes y a la vez ambiciosos y se le agregaría, sobre todo que sea viable.

4.3. El servicio Profesional de Carrera en las Entidades Federativas

Si a nivel federal aplicar el Servicio Profesional de Carrera o la profesionalización de la función pública ha sido todo un problema a nivel de las entidades federativas significa todo un reto, además es importante destacar que el servicio profesional, no es un asunto exclusivo de la Administración Pública Federal. El caso federal por su tamaño y complejidad e innovación no deja de ser el más atractivo, pero hay todo un esfuerzo que están desarrollando las entidades federativas o estados de la República y esto es importante porque la profesionalización es una tendencia nacional.

Con relación al avance registrado en los estados, es importante enfatizar la existencia de sólo cinco ordenamientos que impulsan el establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera en las entidades federativas.

En opinión de Martínez Puón en el caso del Distrito Federal cuya ley se expidió antes de la ley para la Administración Pública Federal, corrobora la tesis de que el fenómeno de la profesionalización se dio de abajo hacia arriba en vez de arriba hacia abajo, como solía suceder con la mayoría de las políticas públicas de este país. De igual forma, se hicieron las propuestas respectivas de los estados de Aguascalientes, Quintana Roo, Zacatecas y Veracruz.

El nivel de análisis en lo que se refiere a los Estados es sólo en cuanto a su diseño normativo sobre todo por ser servicios profesionales de carrera de reciente aparición e implementación. Se precisa al respecto que todas las legislaciones analizadas en este artículo se encuentran aprobadas por sus congresos locales respectivos, de las

cuales cuatro ya están vigentes y sólo una está aprobada pero no en vigor, como es el caso paradigmático del Distrito Federal.

De estos ordenamientos jurídicos se ha determinado que promueven un Servicio Profesional de Carrera tanto por los elementos organizacionales, como de administración de personal que manejan. Aunado a los principios de mérito, estabilidad e igualdad de oportunidades que preconizan. Es importante no confundir estos ordenamientos con leyes previas de muchas entidades federativas que no dejan de ser leyes estrictamente burocráticas (entendidas como aquellas que sólo regulan a los trabajadores denominados de base) a imagen y semejanza de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, pero que algunas de ellas se denominan como leyes de servicio civil.

Se mencionan a la vez, las Leyes del Servicio Civil para los estados de San Luis Potosí del 31 de junio de 1923; la del Estado de Nuevo León del 5 de junio de 1948; la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios del 22 de marzo de 1984; la Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora del 27 de agosto de 1977.²² Y un caso curioso, es el de Veracruz que cuenta con una Ley Estatal del Servicio Civil (ley burocrática) del 31 de marzo de 1992 y la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el viernes 10 de octubre del 2003.

Los servicios profesionales de carrera a nivel de leyes son en cuanto al tiempo, considerándose que una fecha de inicio a nivel de estados se establece con la publicación de la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal en el año 2000. Sin embargo es sólo a nivel de leyes. Hay estados que comenzaron la carrera de la profesionalización desde años antes con Esquemas

²² Martínez Puon, Rafael, el servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la república mexicana en revista servicio profesional de carrera vol. V núm. 9, México, 2008.

similares a un Servicio Profesional de Carrera pero no respaldado por un ordenamiento jurídico aprobado por su congreso local, de acuerdo con la tradición jurídica propia de nuestras administraciones públicas. Por otra parte cabe mencionar a estados que ya cuentan con iniciativas, anteproyectos de ley en esta materia, y pronto seguramente serán aprobados por sus congresos locales, como en los estados de Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Yucatán, Baja California, Chihuahua, así como en otros estados que están realizando esfuerzos en materia de profesionalización, como Michoacán, Chiapas y Tlaxcala, con asesoría de otros países.

El Servicio Profesional de Carrera tiene como principales referentes lo que se conoce como servicio civil y función pública. El primero se identifica como el adaptado en los países anglosajones como Estados Unidos e Inglaterra y el segundo tiene sus raíces en países como Francia y España. En México esta figura, adoptó el término de Servicio Civil de Carrera y en años recientes ha variado; algunos autores y legislaciones le han denominado Servicio Público de Carrera (Haro Belchéz, 2000; Aguilar; 1999) e incluso como Vázquez Cano (2001) le dan el título de Servicio Público Profesional de Carrera.

A esta figura se la ha conocido como Servicio Civil entendido como un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad como señala Oszlak. Así que lo que se conoce como Servicio Profesional de Carrera pretende convertirse en la versión moderna del Servicio Civil, en el que se combinan elementos tradicionales de la administración de personal con elementos de carácter gerencial como la certificación de capacidades y la evaluación del desempeño, lo que significa la definición avanzada con respecto a lo que representaría un Servicio Civil de Carrera de carácter tradicional o clásico.

En sí el Servicio Profesional de Carrera trata de unir dos elementos: *la carrera administrativa* propia de los sistemas de servicio civil tradicionales (Alemania, Francia, España), *con la profesionalización* mucho más propio de los sistemas abiertos o sajones. Lo cual se constituye en *un elemento revalorado y modernizado a partir de la democratización del quehacer y saber administrativo*. De tal manera hacer posible unir mérito con flexibilidad, desarrollo profesional con evaluación del desempeño, funciones con certificación de capacidades, capacitación con calidad en la prestación de los servicios, y servicio público con competitividad. Los servicios profesionales de carrera incluyen líneas de acción propias o lo que se conocen como servicios civiles con reformas de segunda generación.

En el caso de México, esta definición de Servicio Profesional de Carrera puede ser un referente conceptual para los diferentes tipos de Administraciones Públicas, esto no ha sido así, cada Administración Pública, ha adoptado el término a su manera, a diferencia de otras Administraciones Públicas, a nivel de los estados de la República (con excepción de Zacatecas), los títulos de Servicio Público de Carrera o Servicio Civil son los que se han plasmado en sus respectivas legislaciones

Elementos distintivos de los servicios civiles o profesionales de carrera:

- Profesionalización – politización.
- Abiertos – cerrados – mixtos – semicerrados – semiabiertos.
- Centralizados – descentralizados – semidescentralizados – semicentralizados.
- Laborizados – administrativos – mixtos.
- Especialistas – Generalistas.
- Tradicionales o clásicos – modernos.

En relación a la identificación de los diferentes tipos de Servicio Civil y su distinción entre abiertos, cerrados y mixtos, hay dos grandes modelos de función pública o de servicio civil que es como se encuentran organizados los empleados públicos: el modelo de Gestión de Recursos Humanos cerrado y el modelo abierto.

El modelo cerrado, parte de la consideración que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose de esta manera, su carrera profesional. Este es el sistema empleado en Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Portugal, Chile y Japón (articulado en cuerpos y categorías).

El segundo modelo que es el de estructura abierta, también llamado sistema de empleo, se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo. Este modelo es empleado en países como Estados Unidos, Finlandia, Holanda y Suecia.

Los modelos cerrado y abierto, se considera posible combinar con la idea de ser rígidos y de aplicar lo mejor de cada uno. Eso dependerá de las necesidades y condiciones de cada estructura administrativa pública y su propia evolución. Resulta de esa combinación un tipo híbrido, del cual se diseñarán puestos de trabajo y se definirá la carrera administrativa. Este tipo de servicios se encuentran en España e Inglaterra.

Con la diversidad de tipos de servicios civiles existentes hoy día, la metodología pudiera parecer insuficiente. Precisamente el gran referente consiste en utilizarlo como marco, para partir de ahí y hacer una serie de distinciones y grados de servicio civil.

Por otra parte, la existencia del Servicio Civil de Carrera, no significa que desaparezca el sistema de designación política, las estructuras sindicales o el personal por contrato laboral. La experiencia internacional señala que los servicios civiles de carrera de cualquier país del mundo, no cubren en su totalidad a todo el personal de la Administración. Países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, con la mayor tradición en la materia, en sus administraciones prevalece cuatro sistemas de personal como la designación política o los nombramientos políticos (para puestos superiores), la negociación sindical el propio Servicio Civil.

En los Estados Unidos se agregaría lo que en su momento se conoció como acción afirmativa (espacios destinados a discapacitados, por género, por raza, entre otros).

Descripción y análisis de los modelos estatales

Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal

De acuerdo con lo que señala la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 13 de junio de 2000 (cuyos procedimientos entran en vigor en el 2006),²³ sólo será de Administración Central y sus Órganos Desconcentrados (con excepción de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuyo funcionamiento se rige por disposiciones jurídicas y administrativas específicas), por lo que los Órganos de la Administración Paraestatal, así como los Órganos-Político Administrativos (delegaciones) podrán organizar sus propios Servicios Civiles de Carrera. Esta Ley no es aplicable al personal sindicalizado. La Ley contempla como servidores públicos de carrera a aquellos que, siendo personal de confianza, haya cumplido con el proceso de ingreso que establece la Ley y que ocupen alguna plaza de los puestos siguientes: Director de Área y Homólogos; Subdirector de Área y Homólogos; Jefe de Unidad Departamental y Homólogos, y Personal de Enlace y Líder Coordinador de Proyecto

La Ley plantea una estructura compuesta por los órganos como: el Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal; Comités Técnicos de cada Dependencia Unidad Administrativa u Órgano Desconcentrado y un Órgano de Apoyo para la profesionalización de los servidores públicos de carrera.

El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del

²³ Ibid.

Distrito Federal, contempla un procedimiento de ingreso que debe atender los principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes, compuesto por cuatro etapas que son: Reclutamiento; Selección; Emisión del Dictamen y; Emisión del Nombramiento. El esquema del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal es sumamente descentralizado; en éste los Comités Técnicos (aproximadamente 200) tienen un papel de primer orden ya que deben organizar el Servicio Público Profesional en cada una de las áreas de las Dependencias y uno por cada Órgano Desconcentrado. De tal manera que cada Comité Técnico atienda las necesidades de su respectiva área y será asesorado por el órgano de Apoyo del Sistema.

Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

La Ley del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave fue publicada el viernes 10 de octubre del 2003. Es de carácter laboral; su ámbito de aplicación es la Administración Pública Centralizada y no la Administración Pública Paraestatal, cuyos órganos podrán establecer los propios sistemas de Servicio Público de Carrera.

El servicio público de carrera se define en la ley (artículo 2º) como: “el sistema que se integra por el conjunto de disposiciones, órganos, procesos, programas y acciones tendientes a la profesionalización de los servidores públicos que laboran con la calidad de trabajadores de confianza en la Administración Pública centralizada del Estado, de conformidad con los lineamientos y criterios de ingreso, permanencia, capacitación, desarrollo administrativo, evaluación, promoción, ascenso y separación del cargo que establece la presente ley y demás leyes de la entidad”.

La ley aplica para los puestos que van de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento, Jefe de Oficina y los homólogos. En cuanto a organización, el órgano superior del sistema lo constituye la Comisión del Servicio Público de Carrera conformada por todos los titulares de las dependencias. El órgano administrador del sistema es la Secretaría de Finanzas y Planeación cuyo

titular presidirá la comisión, apoyándose en la existencia de Comités de Profesionalización en cada una de las dependencias.

Los comités tienen atribuciones como: Efectuar en su dependencia las evaluaciones; Emitir la calificación que resulte de los exámenes y demás instrumentos, derivados de la selección y evaluación; Elaborar y fundamentar los dictámenes sobre los procedimientos de selección y evaluación y señalar los criterios objetivos e instrumentos aplicados; así como remitir a la secretaría los dictámenes con las calificaciones y resultados obtenidos en los procedimientos de selección y evaluación.

El sistema del Servicio Público de Carrera se integra por los procesos siguientes: Ingreso; Planeación de la carrera; Profesionalización y desarrollo administrativo mediante las modalidades de especialización o actualización, capacitación y el desarrollo administrativo y profesional en la dependencia de su adscripción; Evaluación del desempeño, que establece los elementos y mecanismos de medición y evaluación de efectividad y productividad de los servidores públicos; Separación del servicio público de carrera conforme a las causas de cesación previstas en la ley.

Y por lo que se refiere al ingreso, la secretaría tiene a su cargo la definición, supervisión y vigilancia del proceso de ingreso al Servicio Público de Carrera, el cual comprende los procedimientos de convocatoria, selección y nombramiento de servidores públicos de carrera.

En su conjunto se trata de un esquema de carácter semicentralizado, en el que está de por medio la presencia de órganos centrales en cuanto a la definición de norma, lineamientos generales, así como de procedimientos y de control, como son el ingreso; el apoyo y ejecución de dichas normas o políticas por parte de los comités.

Por un lado, se trata de un tipo de servicio profesional de carácter mixto en el que están de por medio convocatorias de carácter interno, privilegiando el sistema de carrera, por otro lado, de la ocupación de puestos por externos a cualquier nivel del

escalafón. De igual modo, el sistema contempla ascensos y promociones dados a partir de un año de antigüedad. Además se señala en la ley que la evaluación del desempeño será bianual.

Por tratarse de una ley laboral, en cuanto a competencias, le corresponde al Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Poder Judicial conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta ley, así como de los conflictos individuales que se generen entre las dependencias y los sujetos que la misma prevé. Y a su vez, llama la atención que la ley no comprenda un apartado de derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera.

Servicio Público de Carrera del estado de Quintana Roo. La Ley del Servicio Público de Carrera del estado de Quintana Roo se publicó el 6 de febrero del 2002, y establece el Servicio Público de Carrera con una idea ampliada para los tres poderes del gobierno del estado, como para sus municipios. El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera está dirigido a puestos de Director de Área y homólogo, al Personal Técnico Operativo y Manual y homólogos, y se excluyen a los electos por sufragio, a los de libre designación y por contrato de servicios profesionales. Cabe señalar, que los trabajadores de base podrán formar parte del sistema a propuesta de su sindicato o comité.

El Sistema Integral se organiza a través de un Consejo Directivo y Comités Técnicos por cada instancia de gobierno. En cuanto al poder Ejecutivo se integrarán Subcomités que se vincularán directamente con su propio Comité. Con relación al Consejo Directivo, es el órgano de consulta y apoyo en la materia y estará integrado por representantes de cada una de las instancias previstas. Entre las atribuciones más importantes se destaca: Elaborar el Programa General del Sistema, en atención a las necesidades de cada comité; Aprobar la Agenda de Trabajo Anual y Calendario de Sesiones del Consejo; Llevar una relación de los diferentes Comités y su integración; Fijar lineamientos, políticas y estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo público de Carrera; Llevar un registro de catálogos y

tabuladores, así como de sus modificaciones; Emitir las bases generales a las que se sujetarán las convocatorias de ingreso al Servicio Público de Carrera, así como para ocupar vacantes o puestos de nueva creación; Opinar sobre los convenios que celebren los comités con otras instancias; Expedir su reglamento interior y opinar respecto al reglamento de ley; Asesorar a los Comités en la instrumentación del sistema.

Los Comités Técnicos serán los órganos encargados de la operación e implementación del Servicio Público de Carrera en cada uno de los Poderes y municipios. Y tendrán atribuciones importantes, entre ellas: Elaborar y ejecutar sus Programas Parciales, emitidos por el Consejo; Implementar su Agenda de Trabajo Anual; Aplicar las políticas, estrategias aprobadas por el Consejo; Dar un informe semestralmente al Consejo; Establecer los perfiles y requisitos que deben reunir los servidores públicos; Expedir los tabuladores de las remuneraciones así como catálogos de puestos; Resolver sobre el reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, otorgamiento de estímulos; Llevar a cabo la promoción, actualización especialización, desarrollo y separación de los servidores públicos.

Servicio Civil de Carrera para el estado de Aguascalientes. La Ley del Servicio Civil de Carrera para el estado de Aguascalientes, se expidió el 12 de enero del 2002. Está dirigida al Poder Ejecutivo en un sentido ampliado, ya que incluye tanto a las Administraciones Públicas centralizada como descentralizadas, así como a los municipios del estado.

Con base en su artículo 4º “El servicio civil de carrera es el proceso de selección, capacitación y profesionalización de los servidores públicos para lograr una auténtica carrera dentro del servicio público, optimizando los recursos humanos”.

En cuanto a la organización y dirección del Servicio Civil, le corresponde al órgano denominado Comisión Permanente de Profesionalización y referente a su administración esta labor la conduce la Secretaría de Administración del Gobierno

del Estado y sus similares, en cuanto a los municipios que actuará como Subcomisión Técnica.

La Comisión Permanente de Profesionalización, con base en lo que señala el artículo 28, es el órgano colegiado rector (integrado por miembros del Poder Ejecutivo y representantes de los ayuntamientos de los municipios de Aguascalientes) en materia de consulta, planeación y procedimientos del Servicio Civil de Carrera y tiene diversas facultades y atribuciones, por ejemplo: Elaborar el Plan Anual de Capacitación de los servidores públicos; Aprobar el Manual de Operación, etcétera. (Son requisitos parecidos a Quintana Roo).

Con relación a la Subcomisión Técnica, estará integrada por la Secretaría o por quienes se nombren como sus representantes. Con diversas atribuciones de sus miembros, por ejemplo: Auxiliar y apoyar a la Secretaría y a la Comisión. Elaborar y tener actualizado el Registro Estatal que indique el Manual de Operación. Coordinar que la Secretaría imparta la capacitación. Coadyuvar a la evaluación y seguimiento del Servicio Civil de Carrera, etcétera. (Son los mismos puntos que en Quintana Roo).

El funcionamiento del Servicio Civil de Carrera se divide en procedimientos de: Planeación, reclutamiento y selección. La etapa de ingreso se integra de: Contratación, Inducción, Capacitación, Evaluación del desempeño y Promoción.

Es importante señalar que, esta ley no señala un procedimiento explícito de separación, ni de inconformidad, ya que utiliza al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados como ordenamiento de carácter supletorio, por lo que se trata de un Servicio Civil de carácter laboral. De igual modo, se trata de un sistema abierto, ya que pone un especial énfasis en los procesos de especialización y profesionalización y no sujeta el ingreso a condiciones de carrera.

Es importante señalar que la gran diversidad de modelos del servicio civil que hay en el mundo y en México, también se hace presente en las entidades federativas y que su implementación aún está lejos de instrumentarse exitosamente y más que nada no hay claridad en cuanto a los aspectos normativos, ni hay claridad de quienes serían los responsables de evaluar y dar seguimiento al sistema de manera adecuada.

Se puede señalar que el servicio profesional de carrera en las entidades federativas está más al nivel de Ley que de modelo real de mejorar la calidad de la Administración pública estatal, sólo por no mencionar la municipal.

Está claro que cada entidad desarrollará sus propios servicios profesionales de carrera de acuerdo a sus criterios y sus propias necesidades organizacionales y de personal y que los ritmos los establecerán ellas, de acuerdo a sus necesidades y sus legislaciones, pero la diferencia es que cada quien le da el nombre que quiere y esto puede modificar sustancialmente los objetivos del servicio profesional.

4.4. La Experiencia en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

4.4.1. Los antecedentes.

En Veracruz, el único antecedente en la materia lo constituye la denominada *Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz*, aprobada en 1992. Aun cuando su nombre alude al Servicio Civil, su contenido se limita a establecer relaciones laborales entre el estado y los trabajadores de base, pero no define y no establece las normas de funcionamiento de la profesionalización del servicio público.

El modelo de Servicio Civil de Carrera está basado en un nuevo enfoque de administración pública caracterizado por una modernización administrativa, óptima y de aplicación del gasto, así como servidores públicos comprometidos con la sociedad.

Este nuevo enfoque está sustentado en los siguientes principios: *orientación en resultados, delegación de facultades, crecimiento por desempeño y participación ciudadana*.²⁴

El desarrollo del modelo del Servicio Civil de Carrera, comprende tres grandes procesos: Pre-empleo, los criterios, políticas y procedimientos para incorporar a los servidores públicos. Empleo, la contratación. Y Post-empleo, la *terminación de la relación laboral* entre el servidor público y el estado.

En cuanto a la estructura hay una Comisión intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, que es un Instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Estatal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Estatal instalada el 14 de abril de 1999.

La Coordinación del Servicio Civil de Carrera tiene un ámbito de trabajo multisectorial; tiene competencia para instaurar el Servicio Civil de Carrera en el estado; garantizar la adecuada selección, profesionalización y retiro digno; impulsa una nueva cultura de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público; emprende capacitación, además en su carácter de Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial es competente para proponer y dar seguimiento a las políticas, estrategias y líneas de acción del pleno de la comisión intersecretarial, además de diseñar el tabulador de sueldos, entre otras competencias. (Al igual que en Zacatecas son los mismos puntos).

A la nueva Ley del Servicio Civil que corresponde al diseño de políticas públicas reflejadas en el *Plan Veracruzano de Desarrollo*, la obligatoriedad de las acciones para instaurar el Servicio Civil de Carrera en Veracruz, parten de las disposiciones emanadas del pleno de la Comisión Intersecretarial.

²⁴ Toto Gutiérrez, Mireya, servicio público de carrera en México; experiencias y perspectivas (memoria del seminario), INAP, México 2001.

El gobierno del Estado de Veracruz, plantea la necesidad de que los municipios cuenten con programas de profesionalización, ha diseñado a través de la Coordinación del Servicio Civil de Carrera, un modelo de profesionalización dirigido a los servidores públicos municipales para hacer frente al impacto que genera las reformas al *Artículo 115* de la Constitución General de la República en la vida pública municipal.

El cambio de funcionarios municipales cada trienio obstaculiza la creación de una base estable de recursos humanos que permita su profesionalización, e impide también la continuidad en la delicada tarea de gobernar.

Promover la profesionalización de los cuadros municipales lleva implícita la necesidad de separar la función política de la función administrativa, dicho de otro modo, separar la función de gobierno del municipio de la filiación partidista.

Con pleno respeto a la autonomía, los ayuntamientos que deseen implantar el Programa de Profesionalización de Servidores Públicos Municipales podrán solicitar la asesoría técnica respectiva a la Coordinación del Servicio Civil de Carrera en el Estado de Veracruz.

La Coordinación del Servicio Civil de Carrera brinda actualmente capacitación a los presidentes municipales electos de la entidad en materia de elaboración de Programas Operativos Anuales y Planes de Desarrollo Municipal.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera expedido por el Gobernador del estado y publicado en la *Gaceta Oficial No. 44* de fecha 13 de abril de 1999.

Instalación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera (14 de abril de 1999) para la instauración de la profesionalización de los servidores públicos.

Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera expedido por el Gobernador del estado y publicado en la *Gaceta Oficial No.37* de fecha 13 de noviembre de 1999.

La Coordinación del Servicio Civil de Carrera del Estado de Veracruz ha diseñado un modelo concreto de profesionalización de servidores públicos municipales. Asimismo se ha desarrollado la metodología respectiva.

Existe un Convenio de colaboración con la Universidad Veracruzana para el establecimiento de la carrera de Técnico Superior Universitario en Gestión Municipal cuyo programa piloto se opera en zonas rurales e indígenas.

También se diseñaron metodologías para: *reclutamiento y selección de personal, inducción de personal, detección de personal, detección de necesidades de capacitación, registro de capacitadores, validación de cursos de capacitación y evaluación del desempeño.*

Se ha dado difusión del sistema de servicio civil en los 210 municipios de la entidad, y en la estructura administrativa estatal, a través de publicaciones del Servicio Civil de Carrera. Y se diseñó una página web referente al Servicio Civil de Carrera en la entidad y de presentaciones multimedia. Participación en programas televisivos. Diseño de encuestas para su aplicación en el ámbito estatal y municipal para conocer la información que tienen los servidores públicos sobre el Servicio Civil de Carrera. Participación de la Coordinación del Servicio Civil de Carrera en foros nacionales e internacionales sobre gestión municipal profesionalización de los servidores públicos.

Y se ha otorgado asesoría técnica en materia de Servicio Civil de Carrera a diversas entidades federativas. Como se observa se ha hecho una gran labor de difusión, pero se considera que es necesario que todos estos esfuerzos se cristalicen en una verdadera profesionalización de los servidores públicos de Veracruz y no que quede sólo a nivel de una gran difusión.

4.4.2. La instauración del Servicio civil de Carrera en Veracruz

Con el gobernador Miguel Alemán, se planteó una estrategia de modernización administrativa, implementando el Servicio Civil como una parte de esta y se constituyó un espacio de coordinación interinstitucional para impulsar la profesionalización de los servidores públicos.

La instauración del Servicio Civil de Carrera fue un compromiso de campaña, cumplido por el Gobernador del estado, y ratificado en su toma de posesión y reiterado en el *Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004*.

El modelo del Servicio Civil de Carrera de Veracruz se define como el conjunto de normas y procesos racionalmente vinculados para la gestación del personal al servicio del estado, que garantiza la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, sobre la base de capacitación permanente, evaluación del desempeño y ascenso mediante la valoración de conocimientos y méritos.

4.5. El municipio de Agua Dulce Veracruz de Ignacio de la Llave

El municipio de Agua Dulce se crea por decreto el día 20 de junio de 1934 y se eleva a categoría de Congregación lo que era el poblado de Agua Dulce del municipio de Puerto México (Coatzacoalcos), el 12 de julio de 1984 y posteriormente la Congregación de Agua Dulce se eleva a la categoría de ciudad.

Con el decreto número 195 del 25 de noviembre de 1988, se crea el municipio libre de Agua Dulce con Congregaciones que se agregan del municipio de Coatzacoalcos.

Entre los personajes ilustres se encuentra a Don Simón Salazar Balcázar, quien fundó Agua Dulce en 1911.

De acuerdo a documentos históricos. en 1546 Moctezuma Ilhuicamina conquistó la Comarca de lo que hoy en día es Agua Dulce.

De acuerdo al censo de población del 2010, la población total es de 45,995 habitantes, de los cuales 22,323 son hombres y 23,672 son mujeres, el municipio tiene una tasa de crecimiento de la población de 0.80%.

La religión predominante es la católica con 31,585 habitantes, la evangélica con 4,745 y adventistas, mormones y otras creencias son de 1,726 y sin ninguna religión 3,295 personas.

Sus principales actividades económicas son la agricultura y la ganadería, además de la actividad petrolera, que es muy importante en la región, siendo de esta última la principal industria la petrolera y la petroquímica.

4.5.1. Marco Normativo del Municipio y Servicio Civil

Este apartado revisa el marco normativo del municipio con el fin de tener claridad que el servicio civil de carrera no aparece como tal en el marco jurídico de los municipios en México, salvo algunas excepciones donde de manera general hacen referencia al desarrollo de los recursos humanos del ayuntamiento, por otra parte la trayectoria del municipio ha sido muy larga a través del tiempo y por lo tanto cuenta con características muy diferentes, lo cual ha dado origen a su estructura actual en nuestro país, de hecho la reforma constitucional del 29 de diciembre de 1836, reconoce como una forma de gobierno al municipio y en nuestra Carta Magna coloca al municipio libre, como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Autores como Valencia, señala que el municipio, es un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales y que en él se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno y que las decisiones municipales afectan o benefician a los ciudadanos de un modo más directo.

Esta institución jurídica es una de las que tiene un contacto más cercano con las personas que habitan una comunidad, siendo de vital importancia que preserve esta relación para lograr el equilibrio entre el aspecto político, administrativo y jurídico, siendo esto básico para lograr el bienestar de la población.

Jurídicamente el municipio es una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado. Que administra sus propios y particulares intereses y que dependen en mayor grado, de una entidad pública superior que es el Estado Federado y la Federación.

Por lo anterior se puede establecer que todo el municipio cuenta con determinados elementos como son:

1. Población
2. Territorio
3. Gobierno
4. Capacidad Económica
5. Y una personalidad Jurídica para realizar un determinado fin.

García Sánchez, señala que la población como elemento del municipio, lo define mejor y que se caracteriza por su mayor o menor densidad; por el tipo de relaciones que ejerce y por las necesarias relaciones de vecindad que se crean entre sus habitantes o sea las relaciones mutuas entre los vecinos que habitan una comunidad.

El concepto de la población tiene una gran amplitud, ya que se considera por igual, hombres, mujeres, niños y adultos en plenitud, independientemente de si participan o no en la vida pública.

Sin embargo, no debemos olvidar que al igual que en el Estado, en el municipio, la población es la razón de ser esta institución. Otro criterio, se inclina por establecer que sin territorio no puede haber municipio. El territorio es en las comparaciones comunales su elemento físico o material, siendo una extensión o ámbito superficial

donde los órganos de la institución ejercen su dominio; es axiomático este elemento puesto que constituye un factor primordial para su configuración.

La autoridad o poder gubernamental, se ejercita a través de los órganos integrantes de los municipios y junto con su capacidad económica, puede realizar las actividades necesarias, con la finalidad de satisfacer las necesidades de los miembros que integran dicha institución, que desde el punto de vista ontológico, es una de las fidelidades.

La naturaleza jurídica de la institución, ha sido objeto de diversos comentarios, los cuales se consideran muy importantes, ya que consideran necesario establecer la posición de esta institución dentro del campo jurídico, así como dentro de nuestro sistema de Gobierno.

Un criterio dentro de la teoría clásica, considera que el Municipio es una forma de Gobierno. En que el Estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción determinada, descentralizar en este caso, no es independizar, sino solamente atenuar. O bien disponer, que el municipio realice determinadas actividades administrativas, conservando el estado, el poder central, ejerciendo sus facultades de vigilancia y control.

Desde otro punto de vista, existe otro criterio, cuya tendencia se inclina a establecer el principio que sin estado no puede haber municipio dicho principio nace por una corriente doctrinaria que trata de aclarar una confusión entre Estado y Municipio, pero que considera la fusión de los mismos. Al respecto hay otra postura que considera que esto es muy claro puesto que en nuestra carta Magna el artículo 115, define al municipio como la base de la división territorial y política de los estados.

Pero también el municipio se considera una sociedad perfecta, una comunidad básica o una comunidad de fines totales, aunque este criterio permite hablar de ciertos requisitos que le serán siempre inherentes y que no deben negarse, un municipio, debe tener siempre una expedita voluntad de autogobierno, con base a

normas constitucionales, si se niega esa libre voluntad, ya no habrá sociedad civil de fines completos.

Un último criterio expone que el Municipio, debe ser considerado siempre, como una entidad territorial.²⁵

El territorio es un espacio geográfico en el cual, la población asentada en él, realiza diversas actividades económicas, sociales, culturales o políticas, es así como el territorio se concibe como el medio geográfico donde se desarrollan éstas.

El municipio es una forma de gobierno dentro de la administración de nuestro país y se considera una célula básica, ya que nuestra Constitución Política en su Artículo 115, considera a la institución municipal como la persona pública más próxima a la comunidad, que debe responder a satisfacer de las necesidades más importantes de la colectividad y lograr la satisfacción de ellas, además tiene que ser el principal propulsor del proceso de desarrollo local en áreas que son de su competencia.

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apunta que los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes criterios:

El municipio está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el gobierno federal y los estados federados y en segundo lugar entre éstos y los Municipios.

Los Estados forzosamente se dividen en municipios, no es factible entre ellos organizarse de otra forma, de ahí que además de ser una sólida base jurídica y constitucional, también es un nivel de Gobierno.

²⁵ Pérez Hernández, José F. op. cit.

El definir adecuadamente su naturaleza jurídica es básico, pues de ello dependen sus atribuciones y fines. El concepto de vecindad es un término común cuando hablamos de la población Municipal y de su identificación en el territorio que ocupa. Además se considera que el municipio es una especie de unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, pero el municipio no está separado del Estado sino por lo contrario, está integrado a su estructura.

La naturaleza jurídica de esta institución, ha sido objeto de diversos comentarios, los cuales se consideran muy importantes, ya que establecen la posición de esta institución dentro del campo jurídico, así como dentro de nuestro sistema de Gobierno, visto así el municipio debe ser el principal impulsor del proceso de desarrollo local en áreas que son de su específica competencia, tal es el caso particular del área de los recursos humanos que conforman la burocracia del ayuntamiento, es decir, si el municipio de acuerdo a sus facultades desarrollara programas de capacitación de su personal, el resultado sería que tendría mayor capacidad de respuesta a las necesidades más sentidas de la población y podría cumplir con la satisfacción de ellas, lo cual es una prioridad del estado. Y en este caso del municipio, cabe señalar que en la parte normativa del municipio no se señala puntualmente el servicio civil como herramienta de mejorar la administración municipal en México, sólo algunas excepciones reglamentarias de pocos municipios en México, pero en el caso particular de la investigación presente, que corresponde al municipio de Agua Dulce, no aparece en su normatividad municipal.

4.6. Evaluación del Plan de desarrollo municipal 2011-2013 de Agua Dulce y los programas de profesionalización del personal del ayuntamiento.

Cuando se analizan los programas de desarrollo municipal, se revisan en especial las estrategias que dieron impulso al desarrollo del municipio en lo económico, lo social, lo político y lo democrático, por lo que se evalúan los instrumentos utilizados

para resolver las necesidades de mayor exigencia de los habitantes, en un sentido de justicia social.

Además en los planes del municipio se elaboran escenarios donde las instituciones de gobierno, partidos políticos y organizaciones se tienen que interrelacionar, dando lugar a su participación en la resolución de sus intereses comunes.

En el plan que se aplicó en el trienio 2011-2013 se establecieron objetivos para el desarrollo del municipio, pero no se definieron metas, ni se estableció con claridad qué estrategias o qué políticas públicas iban a conducir al logro de los objetivos planteados y esto repercutió particularmente en que el gobierno municipal no pudo contribuir a elevar el nivel de vida de sus habitantes, ni mucho menos logro mejorar su bienestar. El hecho de no contar con programas de capacitación del personal burocrático del ayuntamiento, dio como resultado que los servicios públicos que brindo el municipio a los ciudadanos a través de su personal municipal, fueran de mala calidad y poco oportunos, salvo algunas excepciones.

Revisando el plan de desarrollo municipal de Agua Dulce, ya mencionado, no se encontró en éste referencia alguna a una profesionalización del personal en general del ayuntamiento y sólo se plantea la profesionalización y el mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo del policía.

También en el portal del municipio se hizo referencia al recorte de personal de confianza del municipio o sea su despido, con el argumento de que se necesitaban ajustar las finanzas para garantizar pagos y prestaciones de fin de año y así no heredar deudas a la administración entrante. La cual de hecho inicio en Enero de 2014 con un gobierno que encabeza, Daniel Martínez González de filiación política del PRI.

En el portal se hace mención que los recortes se harían en áreas de atención ciudadana, en personal de apoyo de distintos departamentos y burócratas de las áreas operativas de eventos y actos públicos, pero para estos despidos, se tomaría

en cuenta el desempeño que tuvo este personal y en lo que toca al personal que fue objeto de quejas ciudadanas, se puntualiza que estos burócratas encabezarían la lista de despidos.

En su momento la alcaldesa interina Mara Adame Reyes señaló que el problema principal fue la sobrecontratación de empleados sindicalizados, pues al contar con base, éstos laboran en áreas donde no desempeñan ninguna función, por lo que planteó que se diera un recorte de personal durante su administración.

Si hacemos un análisis objetivo, lo anterior denota que el municipio no conto con programas de desarrollo de personal y que el reclutamiento y contratación de personal obedeció no a criterios de perfiles de puestos, sino más bien a criterios de compromisos políticos o de otro carácter, donde lo que menos importo es si tenían la capacitación necesaria para realizar tareas específicas o especializadas en ciertas áreas sensibles de la administración pública municipal.

El hecho que la alcaldesa planteara un recorte de personal de confianza y que se reconociera de manera explícita, que hubo sobrecontratación de personal sindicalizado que no tenía bien definidas sus actividades, lo que se traducía en que no hicieran nada, es sumamente grave y reflejo de improvisación y de falta de programas de desarrollo de los recursos humanos municipales en sus diferentes niveles de la estructura administrativa municipal, lo cual hace urgente la creación de un programa de profesionalización de los servidores públicos del municipio de Agua Dulce, pero al día de hoy, no hay ningún programa en ese sentido en el municipio.

Actualmente laboran 175 personas, entre personal operativo, administrativos y funcionarios de mandos medios y altos, incluidos ediles, auxiliares de confianza y enlace gubernamental en Xalapa.

Para un mejor análisis del perfil de funcionarios, debemos observar en la tabla 1, la profesión de quienes ocupan los cargos en la estructura orgánica de funcionarios del Ayuntamiento.

TABLA 1
ESTRUCTURA ORGANICA DE FUNCIONARIOS

CARGO	NOMBRE	PROFESIÓN	AFILIACION POLITICA
ALCALDE	Daniel Martinez Gonzalez	Ciudadano	PRI
Secretario particular	Daniel Leoncio Zúñiga Castillo		PRI
Seguridad	Lubin Martinez Pulido		
Chofer	Tomas Pereyra Zamudio		
Secretaria del ALCALDE	Reyna Blandina Morales Lopez	Lic. En derecho	
Secretaria técnica del ALCALDE	Dulce Maria Santana Solis	Lic. En derecho	
Auxiliar secretaria tecnica	Martha Patricia Moreno Santillan		
SINDICATURA	Antonio de la Cruz Balcazar	Lic. En derecho	
Encargado de archivo municipal	Sheila del Carmen Dominguez Gonzalez		
Secretaria del sindico	Zuleima Sifuentes Cardenas		
Auxiliar	Francisco Javier Perez Chavez		
REGIDOR PRIMERO	Jose Dominguez Lopez	Ingeniero	PRI
Auxiliar	Sagrario Santiago Linche		
REGIDOR SEGUNDO	Juan Crisoforo González Ramirez	Profesor	PRI
Auxiliar	Eydmarr Yitzak Cancino Aguirre		
REGIDOR TERCERO	Jesús Martínez Monroy	Ciudadano	PRD
Auxiliar	Carlos Ruiz Arteaga		
REGIDOR CUARTO	Julio Cesar Morales Castillo	Lic. En derecho	PT
Auxiliar	Constantino Morales Montiel		
REGIDOR QUINTO	Nora Irma de la Mancha Gasca	Lic. En educación	PRD
Auxiliar	Sandra Lopez Amador		
SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO	Agustin Hernandez Monroy	Lic. En derecho	PRI
Auxiliar del Secretario del Ayuntamiento	Irais Balcazar Geronimo		
CONTRALOR	Alfredo Villanueva Laureano	Lic. En Admón. De Empresas	PRI
Auxiliar	Natividad Alfonso Cordova		
ENCARGADO DE NOMINAS	Juana Graciela Nuñez Medina	Lic. en Contaduría	
Auxiliar de encargado de nominas	Gabriela Ortiz Lopez		
CONTADOR MUNICIPAL	Maribel Lalo Jacinto	Lic. En Admón. De Empresas	
TESORERA	Rosalía Jaime Ascencio	Contador Público	SIN AFILIACION
Chofer de tesorería	Cruz Antonio Cristobal Orozco		
Secretaria recepcionista	Daniela Guillen Gonzalez		
Encargado de compras	Rogelio Castillo Calderon		
Auxiliar de encargado de compras	Marco Antonio Rios Gonzalez		
Encargado de combustible	Arturo Gallardo Cruz		
Auxiliar de nomina y egresos	Helio Isidro Gonzalez Castillejos		
Auxiliar contable	Sara Vianey Carrizales Dominguez		
Inspector general de comercio	Isaias Colorado Rodríguez		
Inspector general de comercio 2	Jose Alfredo Lopez Ortiz		
Cobrador de piso	Marco Antonio Acuña de la Cruz		
Auxiliar de baño 1	Gabriel Sanchez Aguilar		
Auxiliar de baño 2	Tania Catalina Aguilar Torres		
DIRECTOR DE EGRESOS	German Perez Absalon	Técnico Contador	PRI
DIRECTOR DE INGRESOS	Carlos Martinez Hernandez	Lic. En Derecho y LAE	PRI
Auxiliar de ingresos	Brenda Janeth Cruz Zarate		
Cajera de ingresos	Guadalupe Lugo Cordova		
DIRECTOR DE CATASTRO	Eneyda Idania Garcia Martinez	Lic. En Derecho	PRI
Cajera de catastro	Paloma Isabel Serratos Acuña		
DIRECTOR DE PATRIMONIO	Gerardo Sanchez Barriga	Lic. En Derecho	PRI
Auxiliar de patrimonio	Nadia Christtel Chacon Baltazar		
ENCARGADO DE RASTRO MUNICIPAL	Juan Fernando Rueda de Leon	Ingeniero Zootecnista	
Auxiliar del rastro	Jose Luis Pale Zarate	Médico Vet. Zootecnista	
DIRECTOR DE COMUNICACIONES	Janeth Osiris Javier Chiñas	Lic. En Ciencias de La Com.	
Auxiliar de comunicaciones	Julieta Cortes Hernandez		
DIRECTOR DE EDUCACIÓN	Martha Tellez Solano	Licenciado en Educación	PRI
Auxiliar de educacion	Lorena Torres Pablo		
ENCARGADO DE LA CASA DE LA CULTURA	Lorenzo Antonio Moscoso Suárez	Lic. En Comunicación	
Auxiliar de casa de cultura	Christian Grapain Molina		
DIRECTOR DE LA COMUDE	Victor Manuel Ferra Ordoñez	Ciudadano	
Auxiliar de la COMUDE	Roberto Cruz Ortiz		
DIRECTOR IVEA	Martha Beatriz Vazquez Yah	Profesor	PRD
ENCARGADO DE BACHILLERATOS UNITARIOS	Armando Ricardez Tellez	Lic. En educación	
ENCARGADO DE EVENTOS ESPECIALES	Miguel Jesus Aguirre Cruz	Técnico	
COORDINADOR DE SUBSEJUVER	Jesus Guadalupe Dominguez Torres	Ing. Ambiental	
DIRECTOR DE TURISMO	Estela Hernandez Rubalcava	Licenciada	
ENCARGADO DE BIBLIOTECA	Edgar Eriel Blanco Guillen	Lic. En Comunicación	
DIRECTOR DE GOBERNACION	Javier Angel Leon Ordoñez	Lic. En Derecho	
Auxiliar de gobernacion	Brenda Veronica Lopez Alejandro		
DIRECTOR DE SEGURIDAD PUBLICA	Omar Ulises Giron Fabre	Ciudadano	SIN AFILIACION
Juez calificador	Sergio Hernandez de la Cruz		
Juez calificador 2	Maritza Cuellar Hernandez		
DIRECTOR DE PROTECCIÓN CIVIL	Celestino Segundo Hernandez	Ciudadano	
Encargado de Protección civil	Jesus Alberto Campos Hernandez		
Auxiliares de proteccion civil 1	Victor Manuel Blas de Leon		
Auxiliares de proteccion civil 2	Ricardo Celaya de la Cruz		
Auxiliares de proteccion civil 3	Jose David Javier Hernandez		
Auxiliares de proteccion civil 4	Noe Cortaza Hernandez		
Auxiliares de proteccion civil 5	Ernesto Benjamin Zúñiga Castillo		

Auxiliares de proteccion civil 6	Luis Enrique Teoba de la Cruz		
Auxiliares de proteccion civil 7	Javier Silva Bravo		
Auxiliares de proteccion civil 8	Jose Javier Chiñas		
Auxiliares de proteccion civil 9	Santiago Velazquez Moreno		
Auxiliares de proteccion civil 10	Jorge Cruz Diaz		
ENCARGADO DEL DEPTO JURIDICO	Hermenegildo Rayo Velazquez	Lic. en Derecho	
Auxiliar del departamento juridico	Aide Manuel Jimenez		
ENCARGADO DE LA PURIFICADORA DE AGUA	Jose Rodriguez Alor	Químico	
Cobrador de purificadora	Ignacia de la Cruz Pablo		
Auxiliar de purificadora de agua	Roman Martinez Flores		
Encargado del Panteon de Tonalá	Bertoldo Baeza Martinez		
DIRECTOR DE SERV. PUBLICOS MUNICIPALES	Orlando de la Cruz Silva	Ingeniero	PRD Y PRI
Encargado de parques y jardines	Jesus Eduardo Juarez Gonzalez		
Encargado de limpia pública	Belisario Milla Balcazar		
Encargado de alumbrado público	Agustin Jimenez Tiquet		
DIRECTOR DE OBRAS PUBLICAS	Agustin Gonzalez Cordova	Arquitecto	PRI
Auxiliar de obras publicas	Pablo Ortega Medina		
Inspector de obras	Lucio Zúñiga Hernandez		
Supervisor de obra 1	Fortunato Galvan Colorado		
Supervisor de obra 2	Tomas Ramirez Hernandez		
Supervisor de obra 3	Arturo Martinez Montiel		
Supervisor de obra 4	Mariana Jimenez Ramos		
Topografo	Rodolfo Gonzalez Mendez		
Bodeguero	Miguel Angel Vera Rodriguez		
Encargado de mantenimiento vehicular	Rubistein Nataren Espinoza		
JEFE DE RAMO 033	Leobardo Aguilar Ornela	Arquitecto	
Auxiliar de ramo 033	Epifanio Blanco Murrieta		
Analista de ramo 033	Frank Main Garcia Lopez		
Secretaria del ramo 033	Adriana Fabre Roman		
PROYECTISTA	Manuel de Jesus Villegas Rios	Arquitecto	
Auxiliar de encargado de proyectos	Luis Eduardo Ricardez Chong		
JUEZ DE REGISTRO CIVIL	Raul Martinez Monroy	Lic. En Derecho	
Auxiliar de registro civil	Fabiola Ramos Uscanga		
ENCARGADO DE PARTICIPACION CIUDADANA	Daniel Torres Pablo	Lic. En Ciencias Políticas	
Auxiliar de Participacion ciudadana	Mariana Edith Gomez Cadena		
DIRECTOR DE FOMENTO AGROPECUARIO	Pablo Garcia Libreros	Ciudadano	PRI
Auxiliar de Fomento Agropecuario	Felicito Castillo Guzman		
ENCARGADO DE ASUNTOS RELIGIOSOS	Herlinda Torres Perez	Ciudadana	
ENCARGADO DE EQUIDAD DE GENERO	Eliette Alcudia Dominguez	Licenciada	
ENCARGADO DE RECLUTAMIENTO	Isaac Alberto Dominguez Suarez	Licenciado	
ENCARGADO DE OPORTUNIDADES	Luis Martinez Enriquez	Ciudadano	
Auxiliar de Oportunidades			
DIRECTOR DE SEDESOL	Rosa Isela Torres Velazquez	Ciudadana	
DIRECTOR DE INFORMATICA	Daniel Zúñiga Aguilar	Tecnico en Sistemas	
Auxiliar de informática	Mayalem Martinez Olazarán		
DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS	Maria del Carmen Marquez Cartas	Lic. En Derecho	
Auxiliar de personal 1	Veronica Raquel Cordova Perez		
Auxiliar de personal 2	Leidy Barahona Martinez		
Auxiliar de personal 3	Adolfina Ramon Leyva		
DIRECTOR DE ECOLOGÍA	Claudia Alejandra Santos Martinez	Ing. Ambiental	
DIRECTOR DE SALUD Y ASISTENCIA PUBLICA	Maribel Arevalo Gonzalez	Lic. En Psicología	
Auxiliar de Salud	Sandra Hernandez Garcia		
Médico de profilaxis	Zoila America Laznibat Uscanga	Médico	
BOMBERO	Jesus Arredondo Sanchez	Ciudadano	
Auxiliar de Bombero	Tranquilino Arredondo Mijangos		
Intendente	Asunción Angulo Angulo		

Fuente:Elaboracion propia con datos del municipio de Agua Dulce Veracruz 2014.

Revisando la reglamentación municipal, esta era ambigua, ya que no contaba con una normatividad que regulara con precisión a los trabajadores en el municipio, debido a que no era un requisito necesario que en la contratación de personal, estos fueran profesionistas para ciertos cargos que requerían mayor capacidad y especialización, por lo que estaba excluida la contratación profesional del personal administrativo como requisito necesario, como ahora si lo establece la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, esta Ley se reformo el 18 de febrero de 2014 en algunos artículos, entre los cuales está el Artículo 68 que señala: dichos servidores públicos deberán contar con título profesional o carta de pasante expedidos por institución legalmente facultada para ello o en su defecto, con experiencia acreditada en el ramo, a juicio de quien se encuentre facultado legalmente para nombrarlo y se podría concluir, que en este ayuntamiento se está cumpliendo parcialmente la Ley mencionada.

Antes de las reformas recientes a la Ley, se propició un estado de indefensión, respecto a la falta de reconocimiento de los derechos y obligaciones de los trabajadores, lo cual reflejo una discrecionalidad en las decisiones relativas a la contratación y despidos arbitrarios de la burocracia municipal de Agua Dulce, en consecuencia no había una política pública clara, en cuanto a que se llevara a efecto de manera eficiente el proceso administrativo que comprendía: el ingreso, la promoción, la permanencia y la desvinculación del personal del ayuntamiento.

También se observó, que no hay eficiencia en las actividades y funciones de los servicios públicos municipales, porque no hay la impartición permanente de una serie de cursos que de mayores conocimientos y capacidades al personal municipal, lo cual redundo, en que no se operan de manera expedita los recursos destinados al abatimiento de la marginación y pobreza.

Otras acciones municipales que reflejan la falta de profesionalización y capacitación del personal del municipio de Agua Dulce, es la falta de mejoramiento de los servicios públicos municipales, entre otros rubros, como el agua potable,

alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural, infraestructura básica de salud, educativa, de vivienda y de mejoramiento de los caminos rurales.

En suma, del análisis anterior se infiere, que la falta de un programa de servicio civil en Agua Dulce se tradujo en que los servicios municipales no fueron ágiles, eficaces, competentes y de calidad, por lo que estuvieron lejos de satisfacer las necesidades de la población, que cada día exige más y mejores servicios públicos, otro aspecto que es crucial y que genera síntomas de falta de gobernabilidad es el aumento del índice de delincuencia, aunque cabe destacar que al respecto el plan de desarrollo municipal de Agua Dulce si hace referencia a una profesionalización de la policía, lo cual es loable y positivo para la legitimación del gobierno municipal.

Otra asignatura pendiente, es el índice de contaminación que generan las empresas particulares como Bachoco y la paraestatal PEMEX en el municipio, pero no obstante que hay convenios entre el gobierno de Veracruz y PEMEX para revertir la contaminación, esto no se ha resuelto de manera satisfactoria en gran parte, por la falta de cuadros administrativos que supervisen el cumplimiento de estos convenios, es decir, personal del municipio con un perfil de especialización con competencias para diagnosticar y plantear políticas viables, de como disminuir la contaminación ambiental que generan las empresas particulares y en especial la paraestatal, que es innegable su importancia no sólo para el municipio, sino incluso para el país por el ingreso que aporta a las finanzas públicas nacionales y su contribución con estos recursos al desarrollo económico de México y de varios estados y municipios, entre ellos Agua Dulce. En consecuencia, el gobierno municipal debe establecer acuerdos con PEMEX sobre políticas públicas ambientales para evitar afectar más los ecosistemas de Agua Dulce y resolver este pendiente con el ayuntamiento y la colectividad municipal. Y esto se puede resolver si el municipio cuenta con servidores públicos especializados en políticas ambientales, que den seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que se realicen con PEMEX y con otras empresas particulares, que no por su menor importancia dejan de contaminar el municipio.

4.7. Análisis de la estructura orgánica del municipio de Agua Dulce, por perfiles del personal, actividades y experiencia

De acuerdo al organograma revisado del ayuntamiento de Agua Dulce en el trienio 2011-2013, en la primera línea de gobierno estaba el presidente municipal y en la segunda línea está el síndico único y cinco regidores y en una tercera línea de mando estaban: el secretario del ayuntamiento, el secretario técnico, el secretario particular, el contralor, el DIF municipal y la tesorera.

Y con base en esta información se puede señalar, que los funcionarios que ocupaban estos cargos en la segunda línea de gobierno, medianamente cubrían el perfil, ya que el primero y el segundo regidor no ostentaban profesión alguna.

En la tercera línea de mando aparentemente cubrían el perfil con excepción del secretario particular, que dada la multiplicidad de funciones que requiere este cargo, definitivamente no cubría el perfil, en cuanto a experiencia se podría decir que es relativamente mediana.

Hay una cuarta línea de mando, que ocupaban 27 Directores, donde se aprecia que tanto el Director de Protección Civil, como el de Seguridad Pública y el de Participación Ciudadana no tenían profesión alguna y lo que es más grave, es que el Director de Salud, no era Médico, ya que incluso no tenía ninguna profesión. Como se observa, no solamente no tenían el perfil que requiere el puesto, por las actividades que tienen que desarrollar y aunque se argumente que hay experiencia, lo real es que ciertos cargos de la administración pública municipal, si requieren necesariamente de una profesión para que cubran óptimamente el cargo.

Además son excesivas el número de Direcciones que tiene la estructura administrativa municipal, sobre todo si se habla de problemas de deuda y de falta de recursos en las finanzas públicas del municipio, ya que una estructura de funcionarios como la que tiene el municipio de Agua Dulce, implica un excesivo gasto

corriente en sueldos y salarios de la burocracia de este nivel de mando, aunque habría que ver el sueldo que perciben por este cargo.

En la estructura que se analizó, hay un juez calificador, que si cubría el perfil, pero se ocuparon 10 puestos más donde no hay claridad si eran subdirectores, jefes de departamento o de oficina, ya que solo se mencionó el cargo, pero no el nivel, pero lo que llama la atención, es que en 7 de estos puestos administrativos, los titulares no tenían ninguna profesión, es decir, solo 3 de los 10 que ocuparon este cargo son profesionistas y lo más ambiguo es que todos tenían el nombramiento de “*Encargados*” y esto creaba desconfianza e incertidumbre en los funcionarios que ocuparon estos cargos al desconocer en qué momento serían sustituidos o el tiempo de permanencia en el cargo, por otra parte esta figura poco común en los municipios, genera falta de pertenencia y de compromiso con el puesto y sus actividades, como se infiere, esto más que hacer eficiente la administración municipal, lo que hizo fue crear un ambiente de desconfianza tanto de los funcionarios, como de los ciudadanos a quienes se debía brindar servicios públicos municipales de calidad.

Estaba en la estructura la presidenta del DIF, que aparentemente cubre el perfil, la Procuradora de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena, que de igual forma en apariencia cubre el perfil, pero llama la atención 2 coordinaciones la de INAPAM y la Educativa, donde ninguna de las dos titulares de estas coordinaciones son profesionistas y al igual que en el caso de la Dirección de salud hubo otra omisión grave, que la Coordinadora Educativa, no era profesora o profesionista.

Como se analizó anteriormente, se observa improvisación y falta de perfil en el puesto que ocupaban los funcionarios que conformaban la administración pública del municipio de Agua Dulce en el trienio 2011-2013 y el resultado de este tipo de estructuras burocráticas municipales es que son poco eficaces los procesos administrativos y la gestión municipal está lejos de cumplir con las demandas ciudadanas que tiene la colectividad del municipio, por otra parte los servicios

públicos que proporciona el ayuntamiento son poco oportunos y de mala calidad y esto genera malestar en la población.

Un aspecto importante que se debe señalar, es que al no tener permanencia este grupo de funcionarios en la administración municipal, ya que al término de la gestión del gobierno municipal se tienen que ir, ya que estos cargos que ocuparon son de confianza y de fácil movilidad, por las amplias facultades que le otorga la ley al presidente municipal.

Y un resultado de estos movimientos de personal cada tres años, es que la experiencia que acumularon en el lapso de tres años se vea desperdiciada al tener que dejar el cargo, para que lo ocupe un nuevo funcionario que pertenece al grupo político del nuevo presidente o presidenta municipal que entre en funciones al cambio de cada administración municipal.

Lo anterior representa para el erario municipal y del país en general, un desperdicio de recursos, ya que en cada cambio municipal que se da cada tres años, llegan nuevos funcionarios que tendrán que iniciar una etapa de aprendizaje del puesto y ya que lo conocen si remotamente esto llega a suceder, si es que cubren el perfil, tendrán que retirarse a los tres años que termine la gestión municipal, es decir, mientras no haya un servicio profesional de carrera municipal, el ciclo seguirá repitiéndose de manera permanente, poniendo en entredicho la gobernabilidad y la legitimidad del gobierno municipal, que en este caso es el de Agua Dulce Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ahora, analizando la estructura del organograma del presente Ayuntamiento para el trienio 2014-2016, se observa que se mantiene la misma estructura, pero se han tomado en cuenta algunos aspectos en los puestos principales como la profesión acorde al perfil del puesto, como en el caso de la Secretaria Técnica del alcalde que es Lic. en derecho; el Secretario del Ayuntamiento que es Lic. en derecho; el Contralor que es Lic. en Administración de empresas; la Tesorera que es Contador Público; el Director de Egresos que es Técnico contador; el Director de patrimonio

es Lic. en derecho. Una cuestión que es sumamente importante destacar, es que el Director de educación es Lic. en Educación y que el Director de Ecología es Ingeniero Ambiental.

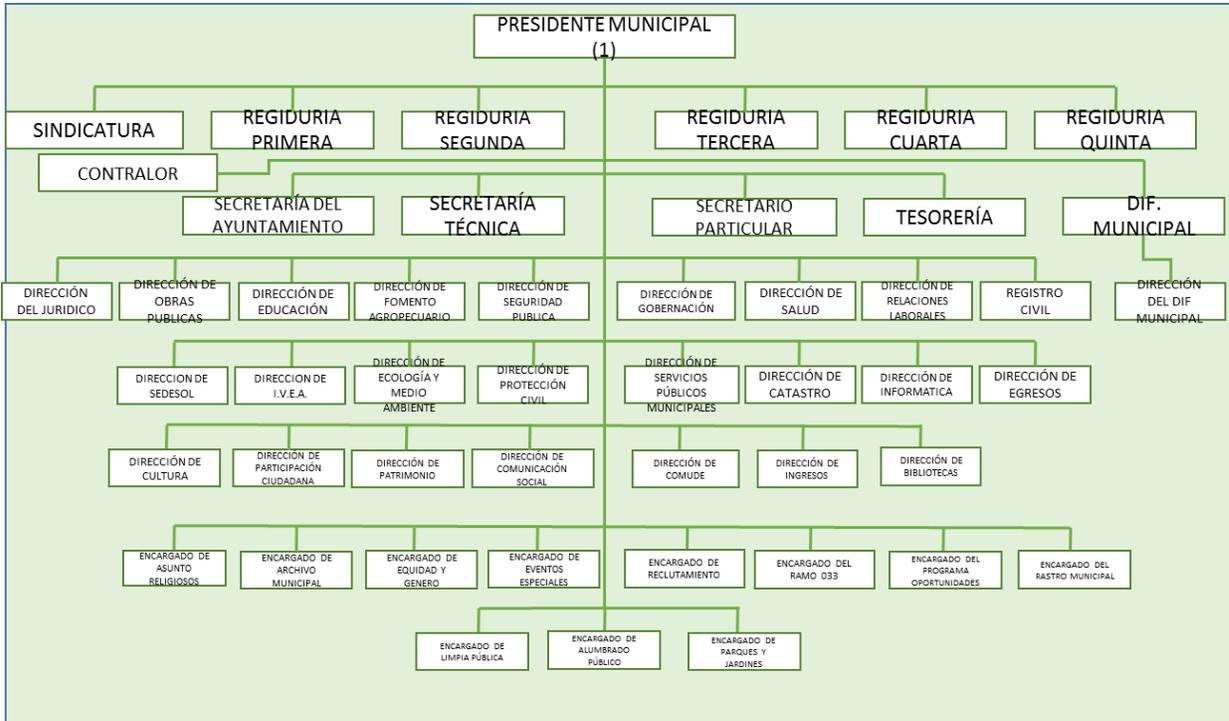
Del total de los cargos de confianza más importantes que tiene el municipio, de acuerdo a la estructura orgánica de funcionarios que identifica a 133 (ver tabla 1), solo 32 son profesionistas y el alcalde o Presidente municipal actual no tiene ninguna profesión.

De este total de personal de confianza que tiene el municipio, el 80% son de afiliación política del PRI, el 10% son Panistas, el 7% del PRD y el 3% no tienen afiliación partidista, aunque es importante destacar que el presidente municipal tiene militancia política en el PRI.

Parte de la información fue proporcionada por una fuente directa del municipio y aunque afirma que 95% de los funcionarios con cargo de nivel de confianza son profesionistas, el análisis de la información con datos duros nos arroja otros resultados, Que si hay un avance, pero realmente es mínimo, puesto que predominan funcionarios sin profesión alguna y los que tienen profesión tampoco cubren en su gran mayoría, el perfil que requiere el cargo que están ocupando.

De acuerdo al organograma 1 que se ve a continuación el Ayuntamiento cuenta con 2 Secretarías, 1 Contralor, 1 Registro Civil, 24 Direcciones y con 11 puestos donde no son titulares, sino encargados, lo cual es un error administrativo, pues crea incertidumbre y poca confiabilidad en la administración pública municipal.

ORGANOGRAMA 1



Fuente: Manual de Organización del Municipio de Agua Dulce, Veracruz.

Finalmente a continuación se reproducen los artículos que fueron reformados en Veracruz y que van dirigidos a impulsar la profesionalización de los servidores públicos en este Estado, siendo relevante tomar en consideración, lo indicado en la Ley Orgánica del Municipio Libre, la cual establece que:

En virtud de las reformas efectuadas tanto a la Ley Fundamental Federal como la Local, fue necesario adecuar la legislación ordinaria relativa al Municipio Libre en el Estado de Veracruz, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del Decreto que reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Federal en aquella fecha. Al efecto, con la Reforma Integral de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave del 3 de febrero del año 2000, se promulgó la Ley Orgánica del Municipio Libre que rige, en la actualidad, el destino

de los 212 municipios de la entidad, cuyo texto original fue publicado el 5 de enero de 2001 en el Alcance de la Gaceta Oficial del Estado número 5.

Cuya última reforma fue publicada el 27 de enero de 2014, en la que se adiciona lo siguiente:

Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

XVII. Promover el desarrollo del personal estableciendo los términos y condiciones para crear el servicio civil de carrera;

XVIII. Capacitar a los servidores públicos de los diversos niveles y áreas de la administración pública municipal, a los Agentes y Subagentes Municipales, así como a los Jefes de Manzana, mediante cursos, seminarios y demás actividades tendientes a eficientar el mejor cumplimiento de sus responsabilidades;

XIX. Realizar estudios, programas de investigación, capacitación y orientación en materia de
Desarrollo municipal, comunitario y de participación social;

XX. Sujetarse, en las relaciones con sus trabajadores, a las leyes que en esta materia expida el Congreso del Estado y a los convenios que se celebren con base en dichas leyes, de conformidad con los presupuestos de egresos que apruebe el Ayuntamiento.

(REFORMADO; G.O. 18 DE FEBRERO DE 2014)

Art. 68.-Con base en lo dispuesto en esta Ley, el Ayuntamiento podrá aprobar disposiciones reglamentarias para el nombramiento de servidores públicos titulares de las dependencias centralizadas o de órganos desconcentrados, así como de aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de confianza de naturaleza directiva en el Ayuntamiento, que realicen funciones relativas a los servicios públicos municipales. Al efecto, **dichos servidores públicos deberán contar con título**

profesional o carta de pasante expedidos por institución legalmente facultada para ello o, en su defecto, **con experiencia acreditada en el ramo, a juicio de quien se encuentre facultado legalmente para nombrarlo.**

(REFORMADO, PRIMER PÁRRAFO; G.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2010)

Art. 69.-Cada Ayuntamiento contará con una **Secretaría**, cuyo titular será nombrado conforme a las disposiciones de esta ley. El Secretario del Ayuntamiento **deberá contar preferentemente con título profesional**, y tendrá a su cargo y bajo su inmediata dirección, cuidado y responsabilidad, la oficina y archivo del Ayuntamiento, con el acuerdo del Presidente Municipal.

(REFORMADO, PRIMER PÁRRAFO; G.O. 18 DE FEBRERO DE 2014)

Artículo 72. Cada Ayuntamiento contará con una **Tesorería**, cuyo titular deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 68 de esta Ley y ser nombrado conforme a lo dispuesto por este ordenamiento, y tendrá las atribuciones siguientes:

(REFORMADO, G.O. 18 DE FEBRERO DE 2014)

Artículo 73 Bis. Cada Ayuntamiento contará con una **Dirección de Obras Públicas**, cuyo titular deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 68 de esta Ley.

(REFORMADO, G.O. 18 DE FEBRERO DE 2014)

Artículo 73 quater. El Ayuntamiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracción XXI, de esta Ley, establecerá **un órgano de control interno autónomo**, el cual se denominará Contraloría, que desarrollará funciones de control y evaluación; su titular deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 68 de este mismo ordenamiento.

Artículo 73 septies decies.- El Jefe o Comandante de la Policía Municipal, quien será nombrado conforme a lo dispuesto por la presente Ley, deberá contar con la certificación correspondiente, previo cumplimiento de los procedimientos de

evaluación de control de confianza, solicitados en la carrera Policial y de profesionalización.

CAPÍTULO V. PROPUESTA DE UNA POLÍTICA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA PARA EL MUNICIPIO DE AGUA DULCE, VERACRUZ.

5.1. Justificación de la propuesta

Las tendencias internacionales en este siglo XXI, dan cuenta de cómo los sistemas de profesionalización de carrera o de servicio civil de carrera en otros países, donde incluso se denominan servicios civiles senior, para caracterizar al más alto rango en cuanto a su antigüedad en la administración pública, es pues una tendencia que ha venido consolidando, ya que los tiempos actuales, requiere de funcionarios con capacidades y competencias para fortalecer la gestión pública y en este tenor México, ya sea a nivel federal Estatal y municipal, está inmerso en estos cambios.

Nuestro país a partir de la implementación del servicio profesional de carrera, ha incluido en todas las agendas de gobierno esta política, además como miembro de la organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), ha tenido que asumir esta política y países como Turquía, Japón, República Eslovaca, Islandia, Italia, Alemania e Irlanda están por debajo de la media (Martínez, 2013) y en último lugar está España. Para el caso de América Latina el último lugar lo ocupa México y autores como Martínez (2013) apuntan “que ni siquiera cuenta con una ley o norma en la materia”, pese a que en 2003 se publicó la Ley del servicio profesional de carrera para la administración pública federal. Pero hay otros autores que argumentan que la función directiva no debe agotarse sólo en este sistema.

Sin embargo, se considera que una verdadera modernización administrativa en todos los niveles de gobierno, tiene que pasar y consolidar el paso previo que es profesionalizar a sus cuadros directivos y en este orden de ideas se piensa que este paso lo tiene que dar la administración pública del municipio de *Agua Dulce, Veracruz de Ignacio de la Llave*.

Puede afirmarse que, de los años ochenta hasta nuestros días, el municipio, su gobierno y su administración, ha sido el ámbito de gestión pública más analizado en

disciplinas tales como la administración pública, las políticas públicas, el derecho de comunidades, los servicios públicos, las relaciones intergubernamentales, la gerencia pública, y los enfoques del estudio de gobernanza, entre otros.

A pesar de estos avances y como alto contraste, se aprecia que no se ha generado en la práctica un basamento de funcionarios municipales permanente y profesional en la mayor parte de los municipios del país, salvo en aquellas administraciones con una mayor sistematización de sus marcos normativos, organizacionales y de procesos, así como en otros donde la continuidad de gobiernos de un mismo partido han asegurado la persistencia de servicios y rutinas institucionales más o menos estable.

En la actualidad, la dependencia del municipio es no solamente de corte económico y político, también se ha generado una relación subordinada con la federación y su entidad federativa, en aspectos de gestión de programas y recursos procedentes de fondos y transferencias presupuestales de dichos órdenes de gobierno.

En lo que el municipio ha avanzado en términos formales en materia de su autonomía como poder político, ha retrocedido en la formación, gestión, y reproducción de sus propios parámetros de planeación, así como de sus recursos hacendarios, limitando su avance en procesos de modernización administrativa.

Por otra parte, tampoco se ha logrado un sistema de empleo de servidores públicos municipales capaz de resistir y trascender los cambios trianuales; en contraste, ahora las sucesiones institucionales se han visto contaminadas por la presencia de poderes fácticos, que no solamente inciden en la designación de candidatos sino en la imposición de equipos completos a favor de intereses ajenos a los que están prescritos en la ley para el municipio y sus comunidades.

Ciertamente, la amplia producción de estudios y de material de formación y capacitación de autoridades y servidores públicos municipales ha sido enriquecida con la labor de instituciones como las mencionadas, pero también siguen incidiendo factores que limitan u obstaculizan su efectividad.

Ausencia de un Sistema o varios sistemas que permitan un acompañamiento y soporte de formación y capacitación que atempere los vicios de la rotación de personal en las nuevas administraciones municipales, así como la pérdida de los aprendizajes por el retiro del personal que fue logrando un acervo de conocimiento, práctica y dominio de sus rutinas y gestiones públicas.

En este orden de ideas, es posible partir de un supuesto que nos permita llegar a una propuesta articulada y viable como orientación metodológica a los hacedores de políticas y programas de profesionalización.

El supuesto es el siguiente: “La profesionalización de servidores públicos municipales tiende a ser resultante de una adecuada sistematización de las rutinas institucionales de su gobierno y administración, y de una estabilidad del empleo público; sin embargo esta condición no se manifiesta como generalidad, por lo cual es necesario replantear la formación y capacitación de los servidores públicos del municipio, mediante un sistema curricular que ordene, previo análisis de conocimientos y experiencia laboral, los planes de formación colectivos e individuales, que sea preciso impartir en cualquier ayuntamiento, según el grado de congruencia entre los perfiles de sus funcionarios y las materias, estándar y de especialidad de dicha instancia de gobierno. Por consiguiente, el diseño curricular de la capacitación, debe hacerse a la medida de la realidad del perfil de los servidores públicos municipales”.

Diseñar una oferta de planes y programas de formación y capacitación que no responda a un sondeo mínimo de perfiles y requerimientos de servidores públicos municipales es reincidir en esquemas que, por su generalidad, aportan información, pero no afirman capacidades. Se refrenda aquí que es necesario proveer en un corto espacio de tiempo y a veces con recursos magros, una oferta de formación capaz de moldear una mejor práctica en el trabajo municipal.

La condición básica de este sistema es la necesaria existencia de un conjunto de trayectorias de aprendizajes posibles, requeridos para desempeñar las distintas funciones y gestiones del gobierno y la administración municipal. Es decir, disponer

de un esquema perfectamente diferenciado por materias, temas, subtemas y vínculos de conocimientos antecedentes y consecuentes que permitan al diseñador de programas de capacitación la prescripción de los conocimientos idóneos según el perfil que presenten los servidores públicos de cualquier municipio.

En programas específicos de distintos sectores del ámbito federal y estatal, más de un tercio de sus contenidos se destinan a repasar componentes municipales de corte clásico: marco jurídico, organización y mecanismos de participación comunitaria, entre otros; el siguiente tercio por lo general describe reglas de operación o condiciones de método normadas por la instancia cabeza del sector y el último tercio está referido a prácticas o aspectos de instrucción operativa.

Desde otro ángulo, se aprecia la ausencia de programas que evalúen condiciones estructurales del municipio, por ejemplo, los obstáculos que impiden al gobierno municipal convertirse en eje y promotor del desarrollo económico y social de sus entornos, temas relacionados con aspectos de carácter estratégico para mejorar capacidades de gestión gubernativa, como puede ser la administración del desarrollo urbano municipal u otros que significan oportunidades para la sustentabilidad del país, como ocurre en el caso del papel del municipio y la protección ambiental.

En múltiples ocasiones la capacitación se reduce a una especie de entrenamiento sobre reglas de operación de programas federales, lo cual se traduce en la revisión y hasta memorización de procedimientos administrativos, llenado de formatos y elaboración de informes de seguimiento y avance físico-financiero de las acciones comprometidas en dichos programas.

Se advierte que en los últimos diez años la profesionalización de servidores públicos municipales, encabezada por instituciones como el INAFED, ha explorado la vía del Servicio Civil de Carrera, mismo que ha tenido escasos resultados con menos de diez municipios que han intentado su aplicación, como son Aguascalientes, Aguascalientes; Torreón, Coahuila; Benito Juárez, Quintana Roo; y Morelia, Michoacán. Por otra parte, se ha intentado abordar la Certificación de Competencias

como medio de aseguramiento de capacidades de servidores municipales, teniendo como casos emblemáticos los de certificación en materia de gestión de la hacienda pública municipal en al menos dos instituciones: el INDETEC y el Instituto Hacendario del Estado de México, así como en municipios del estado de Querétaro. Otra vía de profesionalización es la oferta de cursos gratuitos de cobertura nacional, así como de programas de capacitación sectorial, tanto presenciales como “en línea” y materiales de auto aprendizaje impreso, video grabado y electrónico. La variante de estos programas ha consistido en su acreditación por parte de instituciones educativas públicas y del sector privado, como se aprecia en los Diplomados en Gobierno y Administración Municipal del Instituto Nacional de Desarrollo Social, auspiciados durante los dos últimos años por la Universidad Autónoma Metropolitana.

No obstante la formalidad y esfuerzo de planeación que cada institución asume al diseñar sus programas de formación y capacitación, en su mayoría se parte de referentes teóricos, antes que de evidencias de la práctica o de la consulta directa a servidores públicos que enfrentan con sus propios medios los distintos frentes de la gestión de sus áreas, tanto en programas propios desarrollados por el propio municipio, como de otros regulados con normas y procedimientos dictados por la Federación o el Estado.

Puede afirmarse con énfasis que la oferta de capacitación municipal ha sido constante y variada, pero también desarticulada y reiterativa en algunos casos, al no existir un basamento genérico sistemático y con reconocimiento interinstitucional que permita planificar un proceso de formación incremental, según las características necesidades propias del grado de desarrollo de distintos municipios.

La alternativa de un sistema de profesionalización de servidores públicos municipales. De vuelta al tema objeto de estas notas: la necesidad de crear un sistema de profesionalización municipal, en su segmento vinculado a la formación y capacitación de servidores públicos, es posible replantear algunos de los términos

mediante los cuales se ha ensayado la integración de programas y oferta a sus destinatarios.

Los elementos de un sistema de profesionalización que pueden destacarse como necesarios son los siguientes:

5.2. Componentes metodológicos del Sistema.

- Marco de referencia para la planeación de trayectorias de formación y capacitación, integrado como mínimo por: la compilación documentada de prácticas y procedimientos de las administraciones municipales de la República Mexicana; el sumario de materias y atribuciones propias del municipio de Agua Dulce, derivadas de la legislación vigente, y el perfil de los programas federales y estatales transferidos o encomendados en su gestión o administración a los ayuntamientos.
- Tipología municipal con perfiles del grado de desarrollo económico y social del municipio y de su desarrollo institucional (capacidades reales de gestión y administración pública);
- Modelos municipales reales de estructuras ocupacionales. Perfiles de los puestos y ámbitos de gestión municipal por tipo de municipios;
- Perfil de áreas estratégicas de operación del municipio, en función de sus características de desarrollo;
- Sumario de asuntos o materias gubernativas, divididas por periodo de gestión de la administración municipal (por año y semestre);
- Listado de temas o materias estratégicas del desarrollo municipal;
- Inventarios de necesidades de capacitación de servidores públicos de los municipios destinatarios de programas de formación y capacitación;
- Métodos de planeación curricular propios de procesos de formación y capacitación de servidores públicos, distintos a los que se aplican en aquellos vinculados a la

formación académica y con programas de educación superior, procurando que los primeros aseguren la integración de contenidos con un adecuado equilibrio entre aspectos teóricos y de aplicación en el ámbito de la realidad municipal, y

- Reglas, sistemas y procedimientos de operación de las etapas de planeación, coordinación institucional, instrucción, acreditación, evaluación y reconocimiento formal de resultados de programas.

En lo que concierne a los anteriores componentes de método, las variantes que se pretenden, con respecto a sistemas tradicionales de formación y capacitación, son: considerar como punto de partida, distintos elementos objetivos de referencia para el análisis y diagnóstico de la realidad municipal, y programar trayectorias de profesionalización que se fundamenten en requerimientos reales de sus servidores públicos.

Para lograr este cometido, dentro de dichos componentes y como insumo necesario, se precisa la compilación en un documento “Marco” de los actuales sistemas organizativos y de procedimientos reales de la administración municipal. En la actualidad, en ninguna institución de las mencionadas, se ha generado un Manual General de la administración real de municipios, ni siquiera uno que resulte emblemático o modelador de una gestión pública sistematizada.

En atención a esta evidencia y como herramienta fundamental de la planeación de trayectorias y contenidos de los programas del Sistema, se precisa la compilación del “Manual general de procedimientos de las administraciones municipales de la República Mexicana”. Asimismo, será necesario esquematizar un sumario de materias y atribuciones propias del municipio, e integrar un catálogo de procesos generales de operación de programas federales, que permitan orientar las áreas de formación y capacitación generales de área o materia de gestión y de especialidad, como tipología mínima de los programas propios del Sistema.

En un siguiente plano para dar sustento a la planeación de programas de profesionalización, es necesario actualizar las tipologías municipales vigentes y

enriquecerlas con nuevos perfiles de ponderación y caracterización de los distintos grados de desarrollo de los municipios mexicanos, entre los cuales destacan los que se relacionan con el perfil del desarrollo institucional del municipio y los correspondientes al adecuado análisis de funciones y puestos principales de sus administraciones. Con esta información, reforzada con el estudio de diversos modelos reales de estructuras orgánicas y ocupacionales, se está en posibilidad de lograr diseños de programas en congruencia con las materias que manejan los servidores públicos y, por consecuencia, aproximarlos a información, situaciones y experiencias semejantes a las que ellos mismos enfrentan en su ámbito de actuación.

Como referente complementario, en el proceso de planeación de trayectorias de profesionalización, es necesario integrar y catalogar los temas de carácter estratégico e indispensable para generar mayores capacidades institucionales del municipio; como aquellos vinculados a la gestión de la zona federal marítimo terrestre; planeación del desarrollo del medio rural; operación del catastro como instrumento del desarrollo urbano; gestión del patrimonio inmobiliario municipal; sistemas de sustentabilidad ambiental, mediante ordenamiento urbano; transporte público interurbano y otros que se vinculen directamente a la realidad de municipios emblema, que sean considerados para los programas del Sistema.

Los componentes anteriores sirven para catalogar materias y áreas de conocimiento mejor clasificadas y vinculadas necesariamente con la realidad de la práctica municipal. De manera correlativa será de suma utilidad incorporar a los procesos de planeación los resultados de diversos inventarios de necesidades de capacitación aplicados en municipios destinatarios de programas de formación y capacitación, así como el pleno reconocimiento de la dinámica de las administraciones municipales en su gestión semestral y por cada uno de los tres años de duración de su periodo constitucional.

Finalmente, entre los componentes metodológicos del Sistema, es necesario desarrollar métodos de planeación curricular propios de la formación y capacitación

que tengan características, referentes, y abordajes de planeación articulación y desarrollo de experiencias de instrucción y aprendizaje, perfectamente diferenciados a los que se utilizan en las carreras impartidas en educación superior.

Se trata de marcar un deslinde adecuado en método, diseño, planeación y medios del proceso de instrucción y de la aprehensión y ejercicio de aprendizajes adecuados a la formación y capacitación de servidores públicos. En este sentido, las modalidades de la instrucción pueden abarcar los formatos ahora conocidos: programas de larga y mediana duración (especialidades y diplomados); programas incrementales o secuenciados (acreditación de competencias); programas de actualización (cursos cortos, seminarios); programas de adiestramiento (talleres, conferencias, prácticas); programas de gestión municipal de programas federales y estatales; programas de cultura organizacional y de cultura política municipal; programas de temas selectos de la gestión municipal; programas especiales (inducción de autoridades municipales); programas de formación ciudadana, entre otros.

La impartición de los distintos programas no es limitativa para que se centralice u opere bajo condiciones impuestas a las instituciones que formen parte del Sistema, el compromiso general se ceñiría al empleo de normas metodológicas y procedimentales estandarizadas y al registro estadístico en las bases de datos del Sistema.

Componentes organizacionales del Sistema

Como parte de la operación interinstitucional del Sistema se reconocen los siguientes componentes:

- Formación de un consejo consultivo de autoridades municipales para la profesionalización;
- Concertación para la formación de una Comisión Técnica de Planeación del Sistema integrada por instituciones con capacidad y experiencia en materia de

planeación y gestión de programas de formación y capacitación de servidores públicos;

- Integración de la Red de instituciones coordinadas en materia de profesionalización de servidores públicos municipales;
- Desarrollo de programas interinstitucionales de profesionalización, creados en diversas modalidades: para nuevas autoridades, sectoriales, de gestión de programas intergubernamentales, de especialidades de la administración municipal, etc.;
- Formación del Banco Nacional de Programas de formación y capacitación y acervo público de materiales de instrucción, práctica y aprendizaje, y
- Creación del Catálogo Nacional de Instituciones de servicios de formación y capacitación municipal y de un Directorio de instructores y facilitadores de programas de capacitación.

Pautas de organización y operación del Sistema. El concepto de profesionalización que se aprecia como posible en municipios con alta rotación de cuadros medios y superiores, es el de un sistema que asegure una rápida inserción e inducción de personal a sus respectivos puestos y responsabilidades, principalmente de tipo jurídico, programático y de ejercicio de recursos, con base en el perfil real que esté presente en cualquiera de las etapas del periodo gubernativo.

Por consiguiente, la formación de capacidades y referentes de la profesionalización debe partir de un conocimiento preciso, es decir, normativo, técnico y de los principales procedimientos y rutinas establecidas a cargo directo de las áreas de la administración municipal.

Como parte de los componentes de organización del Sistema, es necesario integrar mecanismos de concertación y coordinación interinstitucional, de tal manera que se logre tener un marco de colaboración y una adecuada planificación de programas.

Como propuesta orgánica del Sistema, se plantea como factible crear un Consejo Consultivo de autoridades municipales, (probablemente mediante concurrencia de las asociaciones de autoridades locales existentes) para que funja como instancia de orientación de las prioridades y requerimientos de formación y capacitación.

Para generar los trabajos de diseño de trayectorias de profesionalización, integración de programas y diseño de contenidos y materiales de instrucción, aprendizaje y aplicación, se propone constituir una Comisión técnica de planeación del Sistema, integrada por instituciones con capacidad y experiencia en materia de planeación y gestión de programas de formación y capacitación de servidores públicos. En concreto, se vislumbra la posibilidad de convocar la participación de instituciones como el INAFED, el INAP, el CIDE y el INDESOL, para la formación de un cuerpo de técnicos en planeación curricular que tengan como cometido la formación de un mapa curricular general que incluya las trayectorias de profesionalización posibles, con las características de adaptabilidad a los tiempos reales de los periodos gubernativos, a las especialidades que han desarrollado las administraciones municipales, las materias estratégicas requeridas para su desarrollo integral, y los programas especiales, susceptibles de tener un impacto eficaz y una operatividad eficiente en la profesionalización de servidores públicos.

Este planteamiento se fundamenta por la evidencia de los programas desarrollados e impartidos por dichas instituciones y en atención a los importantes acervos de materiales de instrucción, así como por los múltiples recursos técnicos y de competencia en materia de capacitación que en conjunto pueden asociar.

El Sistema operaría mediante la promoción y empleo del mapa curricular general y por la operación de programas, en estricta coordinación con las autoridades estatales responsables del fortalecimiento municipal y con los ayuntamientos destinatarios de los mismos. La participación de otras instancias no sería restringida ni condicionada, ya que, según la modalidad de los programas, puede considerarse, desde la invitación a instituciones vinculadas a determinadas especialidades que se

programen, hasta la convocatoria en procesos de contratación de instancias y profesionales que tengan relación con los temas programados.

En estricto sentido, el objetivo estratégico es lograr la máxima eficiencia en la programación y revisión de temas útiles y proactivos a la profesionalización de los servidores públicos municipales en estricto apego a su realidad y requerimientos de desempeño.

Al disponer de un Mapa Curricular General, que acometa la mayor parte de los supuestos y evidencias de necesidades de formación y capacitación y su proyección en trayectorias de profesionalización, sería ocioso e improbable que se insistiera en el diseño de cursos y eventos bajo parámetros meramente hipotéticos o en supuestos requerimientos, vigentes en la mente de algún estudioso o en el interés de alguna instancia que persiga fines de mercado.

Según puede apreciarse, la viabilidad orgánica del Sistema depende de una concurrencia interinstitucional de las partes que se asumen como practicantes del desarrollo municipal y como proveedoras de programas de formación y capacitación.

Como alternativa con mayor probabilidad de éxito, se requiere que la convocatoria y gestión de reuniones para la concreción de acciones en el marco de un Sistema como el que aquí se propone, sea efectuada por instancias como el INAFED.

- Esquemas de convenios de colaboración y acreditación de programas con instituciones educativas, centro de estudios e investigación, institutos nacionales de desarrollo, asociaciones y sociedades civiles;
- Registro Nacional Estadístico de Programas de Formación y Capacitación de Servidores Públicos Municipales, y
- Normas de evaluación para la certificación de capacidades de desempeño en funciones y puestos de la administración municipal.

Crear un Registro Nacional Estadístico de Programas de Formación y Capacitación de Servidores Públicos Municipales, cuya naturaleza es la de un instrumento de

compilación de programas y actividades en materia de profesionalización de las instancias que accedan a inscribirse en el mismo. Su carácter legal corresponde al de un instrumento de difusión de datos de profesionalización, sin interferir en el ámbito de las competencias de las instituciones que forman la estadística oficial del país.

El registro no busca condicionar algún programa para que sea impartido, ni siquiera bajo los parámetros del Sistema; en cambio, compila, da seguimiento y deja evidencia de las distintas modalidades de la formación y capacitación de servidores públicos. Al mismo tiempo puede fungir como un localizador de instancias que se encuentran activas en uno o varios temas, así como la recurrencia de sus programas en el marco de la oferta, la demanda y también de la concurrencia y colaboración de instituciones públicas, sociales y del sector privado.

Otro componente enunciado está referido al desarrollo de Normas de Evaluación para la certificación de capacidades de desempeño en funciones y puestos de la administración municipal, cuyo diseño, integración y formalización se llevaría a cabo en el marco de los propios convenios, sin depender de un registro ante las instancias que tienen a su cargo la certificación de competencias laborales. En este caso, el Sistema auspiciaría normas que orienten y guíen programas de capacitación con enfoque en competencias, por lo cual, en caso de aplicarse en procesos de certificación, tendría que generarse el marco de coordinación institucional requerido que en el caso del municipio de Agua Dulce sería con el Gobierno estatal de Veracruz, pues sólo así habrá una relación intergubernamental que le daría viabilidad a la propuesta.

CONCLUSIONES

Del análisis que se hizo a nivel internacional, se determinó que hay experiencias muy exitosas como las europeas y que se pueden tomar algunas estrategias de estas experiencias de servicio civil de carrera para aplicarse con adecuaciones a México.

La implementación que se hizo del servicio profesional de carrera en México a partir del sexenio foxista, fue inadecuada y obedeció más a aspectos de carácter político que a una verdadera preocupación de profesionalizar a los empleados o servidores públicos en México.

Actualmente estas ambigüedades normativas y de implementación del servicio profesional de carrera en nuestro país, más que dar transparencia al concurso, ingreso y permanencia de los funcionarios públicos, lo que ha hecho es crear desconfianza y opacidad en todo este proceso administrativo.

Al nivel de entidades federativas, se podría señalar que el servicio profesional de carrera, se orienta más en su aspecto normativo que de implementación y aunque en varios estados como es el caso de Veracruz, ya está a nivel de ley, no ha operado prácticamente de manera funcional o integral, es decir, sólo funciona normativamente pero falta operarlo con eficacia y transparencia, como funciona en otros países.

El cambio de funcionarios municipales cada tres años, afecta la creación de una base de servidores profesionales con experiencia y capacidad y esto afecta la capacidad del gobierno municipal en su tarea de gobernar.

A pesar que hay un acuerdo de creación de la comisión intersecretarial del servicio civil de carrera expedido por el gobernador de Veracruz y el cual se publicó en la Gaceta Oficial número 44 de fecha de 13 de abril de 1999, este acuerdo no ha funcionado bien y de manera eficaz e incluso, todavía no baja por así decirlo, al nivel de los municipios, como sería el caso del ayuntamiento de Agua Dulce.

Por falta de empleados y funcionarios públicos competentes, las actividades y funciones de los servicios públicos municipales, no cumplen con las expectativas de la colectividad del municipio y la aplicación de los recursos no es expedita ni mucho menos transparente.

No hay acciones, ni políticas claras y precisas, para mejorar los servicios públicos municipales, lo cual afecta el bienestar de la población y sobre todo la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Por la falta de cuadros especializados en comunicación social, se desconocen los planes y programas de impacto social, ya que no son claros y no se conoce si existen, cuales son y cuál fue su diseño o si los que se han implementado son del ámbito federal o estatal, como los de combate a la pobreza y la marginación.

No hay programas de desarrollo del personal del municipio de Agua Dulce, como serian programas de cursos de capacitación y de carrera municipal a través de un escalafón por competencias y concurso para su ingreso, permanencia y promoción.

La falta de cuadros profesionales especializados en lo que es una moderna gestión municipal, a través de las nuevas tecnologías e innovaciones administrativas ha ocasionado que no se modernicen los servicios públicos que ofrece el gobierno del municipio de Agua Dulce y que los tiempos que vive el mundo de cambio y uso de nuevos procesos administrativos como el e-gobierno, entre otros, ha generado que muchos gobiernos municipales tengan problemas de gobernanza y que se cuestione su legitimidad y ese podría ser el riesgo que pudiera tener el gobierno municipal de Agua Dulce Veracruz de Ignacio de Llave.

RECOMENDACIONES

Se deben aprovechar las experiencias que han tenido otros países, en cuanto a aspectos de diseño y aplicación de programas y políticas de servicio civil de carrera para que estos aspectos instrumentales, si son viables se apliquen en nuestro país.

Corregir aspectos normativos ambiguos e inviables que tiene el decreto de servicio profesional de carrera en México, ambigüedades que se repiten en algunas leyes de servicio civil de carrera que han decretado algunas entidades federativas de nuestro país, para que esto no se traduzca, a nivel municipal y que pueda afectar a municipios como el de Agua Dulce.

Promover una ley o reglamentación municipal en Agua Dulce, para que se dé la profesionalización de los cuadros administrativos, separando la función política de la función administrativa, ya que hacer esto, politiza y partidiza todas las acciones de gobierno, generando omisiones y corrupción.

El ayuntamiento tiene que solicitar asesoría técnica a la coordinación del servicio civil de carrera del Estado de Veracruz, toda vez que esta coordinación ha brindado capacitación a los presidentes municipales del Estado de Veracruz.

Es necesario crear una normatividad que regule el ingreso, permanencia y promoción del personal del municipio, para evitar indefensión del personal del municipio como los despidos injustificados con argumentos de ajustes en las finanzas municipales, ya que la experiencia de esta burocracia se pierde y se presta a injusticias laborales.

A través de una política de Servicio Profesional de Carrera municipal se deben establecer criterios de reclutamiento e ingreso de personal, que realmente corresponda a los perfiles que requieren las estructuras administrativas del municipio de Agua Dulce.

Con la implantación de un servicio civil de carrera en el municipio de Agua Dulce, se terminaría con la improvisación que se da cada tres años, con los nuevos funcionarios y personal administrativo y operativo que llega con cada nuevo presidente municipal cada tres años, repitiéndose este círculo de ineficiencia como ya se mencionó, cada tres años que se da la renovación del presidente municipal.

Establecer una política de reclutamiento de personal profesional altamente especializado en lo que son las nuevas tecnologías de la administración pública municipal como el e-gobierno, con el fin de modernizar la gestión municipal del ayuntamiento de Agua Dulce, creando un cuerpo burocrático conocedor de estas innovaciones y tecnologías aplicadas de manera exitosa en otros países y en pocos municipios en México.

Crear mecanismos de retención del personal con más experiencia y competencias, con el propósito de que la gestión municipal, sea eficiente y oportuna al atender las demandas ciudadanas y así poder brindar servicios públicos de calidad a los ciudadanos.

En el plan de desarrollo municipal de Agua Dulce, se debe incorporar una estrategia de profesionalizar no sólo a la policía municipal que es muy importante, sino también a los mandos medios y altos, de lo que es la estructura municipal, sobre todo a los cargos que son estratégicos para el desarrollo del municipio y en lo que es la prestación de servicios públicos municipales de mayor demanda ciudadana que brinda el ayuntamiento a la colectividad municipal.

Crear un escalafón para la profesionalización de funcionarios de la estructura municipal de Agua Dulce, para darle permanencia a cargos estratégicos que garanticen una gestión municipal eficiente y transparente, para evitar la opacidad que afecta la buena gobernanza y sobre todo que cuestiona la legitimidad del gobierno municipal ante los ciudadanos que conforman el ayuntamiento de Agua Dulce de Ignacio de la Llave.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis. estudios introductorios” A: el estudio de las políticas públicas. Ed. Porrúa. México, 1992.
- Aguilar, Luis. “la implementación de las políticas”, Ed. Porrúa. México, 1993.
- Águilar Villanueva, Luis F., gobernanza y gestión pública, Ed. FCE, México, 2006.
- García Ruíz, José Luis, retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México, CIDE, México, 1997.
- Guerrero, Omar, el funcionario, el diplomático y el juez las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo, INAP, México, 2012.
- Haro Belchez, Guillermo, servicio público de carrera, tradición y perspectiva, INAP, México, 2000.
- INAP, profesionalización de servicios públicos locales en México, INAP, México, 2001.
- INAP, servicio público de carrera en México: experiencias y perspectivas (memoria de seminario) INAP, México 2001.
- Kliksberg, Bernardo universidad, formación de administradores y sector público en América Latina, ed. FCE, INAP-CLAD, México, 1983.
- Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.- Diario Oficial de la federación, 10 de abril de 2003.
- Ley del servicio profesional de carrera del poder ejecutivo del Estado de Veracruz; publicado en el Diario Oficial del estado; 10 de octubre de 2003.
- Martínez, Puón, Rafael, la profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica, ed. Colecciones de gobierno y administración pública del gigepe, Venezuela, 2013.
- Martínez Puón, Rafael, servicio profesional de carrera ¿para qué? Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.
- Merino Huerta, Mauricio. “de la lealtad individualidad a la responsabilidad pública” y revista de administración pública, núm. 91, INAP, México, 1996.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andres, por un gobierno con resultados, ed. FCE, México, 2000.
- Moctezuma, Esteban, iniciativa de ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal, centralizada, senado de la república, México, 1997.

- Oszlak, Oscar (comp) y teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos, Paidós, Argentina, 1984.
- Oszlak, Oscar, el servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. VI Congreso Internacional del centro latinoamericano como sobre la reforma del estado y de la administración pública, noviembre, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Pardo, María del Carmen, “el servicio civil de carrera en México un imperativo de la modernización”, gestión y política publicas volumen IV, núm. 2, CIDE, México y segundo semestre de 1995.
- Pardo, M.C. (comp.), De la administración pública a la gobernanza, el Colegio de México. 2004.
- Reglamento de la ley del servicio profesional de carrera; publicado en el Diario Oficial de la federación; 13 de marzo de 2004.
- Weber, Max, “la política como vocación”, en El político y el científico, Ed. Alianza. Madrid, 1969.
- Weber, Max. “economía y sociedad.” Ed. Fondo cultura económica. México, 1998.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/05dic2009/ENSAYO_REFLEXIONE_%20DE_L_%20BUROCRACIA_A_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_UN_ABISMO_VENCIBLE.pdf
- http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/administracion/plan97/adm_general/Mangani/Docyres/Burocracia_GW.pdf
- http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/administracion/plan97/adm_general/Mangani/Docyres/Burocracia_GW.pdf
- http://www.uaeh.edu.mx/docencia/P_Presentaciones/huejutla/administracion/temas/evolucion_del_pensamiento_administrativo2.pdf

GLOSARIO

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a éste.

El conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (Bienestar General), a través de los Servicios Públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar General), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

BUROCRACIA:

La burocracia fue también parte de los estudios del economista alemán Max Weber, quien creó la Teoría de la Burocracia para explicar cómo se organizan las empresas. Weber define la burocracia como una organización basada en normas y procedimientos normalizados, donde cada individuo tiene su especialidad, su responsabilidad y su división de tareas.

Weber dijo que en la burocracia también existe la impersonalidad, la administración, las diferencias en el nivel social y económico entre las personas y un nivel de jerarquía. Max Weber basa su teoría en siete principios: la formalización de reglas, la división del trabajo, la jerarquía, la impersonalidad, la competencia técnica, la separación de propiedades y la previsibilidad de cada funcionario.

CALIDAD:

Calidad es el conjunto de características de un producto o servicio que satisfacen las necesidades de los clientes.

CARGO:

Empleo, dignidad u oficio.

EFICACIA:

Está relacionada con el logro de los objetivos/resultados propuestos, es decir con la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas. La eficacia es la medida en que alcanzamos el objetivo o resultado

EFICIENCIA:

Se refiere al uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado (es decir, cumplir un objetivo con el mínimo de recursos disponibles y tiempo).

ESTADO:

Es una forma de organización cuyo significado es de naturaleza política. Se trata de una entidad con poder soberano para gobernar una nación dentro de una zona geográfica delimitada. Las funciones tradicionales del Estado se engloban en tres áreas: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. En una nación, el Estado desempeña funciones políticas, sociales y económicas.

ESTRUCTURA:

Es la disposición y orden de las partes dentro de un todo. También puede entenderse como un sistema de conceptos coherentes enlazados, cuyo objetivo es precisar la esencia del objeto de estudio. Tanto la realidad como el lenguaje tienen estructura.

FEDERACIÓN:

El término federación es aquel que designa a un tipo de unión política entre varias regiones soberanas que deciden unirse para formar un Estado de tipo federal.

FEDERALISMO:

El federalismo es un acuerdo de unión entre varias entidades territoriales llamadas estados o provincias que delegan parte de su autonomía en un organismo u autoridad general: el Estado. Los estados conservan su soberanía, leyes y autoridades propias.

GESTIÓN:

Este término hace la referencia a la administración de recursos, sea dentro de una institución estatal o privada, para alcanzar los objetivos propuestos por la misma. Para ello uno o más individuos dirigen los proyectos laborales de otras personas para poder mejorar los resultados, que de otra manera no podrían ser obtenidos.

GOBIERNO:

Es la autoridad gobernante de una unidad política, que tiene por objeto tanto dirigir, controlar y administrar las instituciones del Estado, como regular una sociedad política y ejercer autoridad. El tamaño del gobierno variará de acuerdo con el tamaño del Estado, y puede ser local, regional y nacional.

MUNICIPIO:

Es el conjunto de los habitantes que viven en un mismo término jurisdiccional, el cual está regido por un ayuntamiento. Por extensión, el término también permite nombrar al ayuntamiento o la corporación municipal.

MODERNIZACIÓN:

Es un proceso de cambio social integral, que ha sido experimentado primero por los países que hoy llamamos desarrollados, tras cuyas huellas siguen hoy todos los demás. La modernidad es una situación estable. La modernización, en cambio, como proceso de cambio que lleva a ella, es altamente inestable.

PRESUPUESTO:

Este tiene varios usos, por lo general vinculados al área de las finanzas y la economía. El presupuesto es, en este sentido, la cantidad de dinero que se estima que será necesaria para hacer frente a ciertos gastos.

PROFESIONALIZACIÓN:

Es el proceso social por el cual se mejoran las habilidades de una persona para hacerla competitiva en términos de su profesión u oficio.

PROGRAMA:

Posee múltiples acepciones. Puede ser entendido como el anticipo de lo que se planea realizar en algún ámbito o circunstancia; el temario que se ofrece para un discurso; la presentación y organización de las materias de un cierto curso o asignatura; y la descripción de las características o etapas en que se organizan determinados actos o espectáculos artísticos.

PUESTO:

Es un concepto con significados muy variados. El término puesto, por lo tanto, puede emplearse para nombrar algo que se ha hecho, decidido o concretado, o a la acción de dejar, apoyar o guardar una cosa.

SERVIDOR PÚBLICO:

Es una persona que brinda un servicio de utilidad social. Esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá del salario que pueda percibir el sujeto por este trabajo)

SERVICIO CIVIL DE CARRERA:

Constituye un sistema de administración de los recursos humanos del sector público a través de establecimiento de procesos de Ingreso, Capacitación y Evaluación al Desempeño.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA:

Es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad.

SERVICIOS PÚBLICOS:

Son aquellos servicios que permiten resolver las necesidades de la comunidad: como alumbrado, limpieza, salud, teléfono y transporte. Los servicios públicos están disponibles en zonas urbanas, como las ciudades, y no así en zonas suburbanas o rurales, que suelen carecer de acceso a los servicios públicos, excluyendo a la gente.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

SCC: Servicio Civil de Carrera.

SPC: Servicio Profesional de Carrera.

LOAP: Ley Orgánica de la Administración Pública.

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

LFT: Ley Federal del Trabajo.

LSPCAPF: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

LFRSP: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

BM: Banco Mundial.

SECODAM: Secretaría de la Controlaría y Desarrollo Administrativo.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

STPS: Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

RH: Recursos Humanos.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

INEGI: Instituto nacional de Estadística Geográfica e Informática.

IFE: Instituto Federal Electoral.

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

PGR: Procuraduría General de la República.

DOF: Diario Oficial de la Federación.