



INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

# Servicio Público de Carrera en México

Experiencias y Perspectivas

*Memoria del Seminario*



## Servicio Público de Carrera en México

La realización del Seminario sobre Servicio Público de Carrera en México y la publicación de esta Memoria se inscriben como parte de una estrategia del INAP, para intercambiar ideas y experiencias que permitan contar con servidores públicos profesionales en el ejercicio de la función que desempeñan, cuyo ingreso y permanencia en la función pública se sustente en un servicio público profesional de carrera, en el que la capacidad, el mérito, la productividad, la honradez y la igualdad de oportunidades sean los principales factores para acceder, permanecer y ascender en la administración pública; logrando así continuidad, eficiencia y especialización en las acciones del gobierno.

La respuesta a la convocatoria de este Seminario hizo posible reunir en un foro abierto de debate y análisis a 23 ponentes, todos ellos connotados servidores públicos, así como a especialistas y estudiosos expertos en los temas analizados, que versaron sobre 24 diferentes tópicos en donde expresaron sus conocimientos y narraron las experiencias que han vivido, al igual que los retos que han tenido que enfrentar para implementar un servicio civil de carrera en diversas instituciones del Gobierno Mexicano, así como las bases de una propuesta de modelo de servicio público profesional de carrera para la administración pública del Gobierno Federal.

# **Servicio Público de Carrera en México**

Experiencias y Perspectivas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AC.  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de  
Ciencias Administrativas  
Fundado en 1955

CONSEJO DIRECTIVO

José Natividad González Parás  
PRESIDENTE

Alejandro Carrillo Castro  
Guillermo Haro Bélchez  
VICEPRESIDENTES

Arsenio Farell Cubillas  
Sergio García Ramírez  
Ornar Guerrero Orozco  
Carlos Jarque Uribe  
María del Carmen Pardo  
Fernando Solana Morales  
Jorge Tamayo López-Portillo  
Javier Treviño Cantú  
Pedro Zorrilla Martínez (t)  
CONSEJEROS

Alejandro Valenzuela del Río  
TESORERO

Néstor Fernández Vertti  
SECRETARIO EJECUTIVO

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga Magaña, José Iturriaga, Antonio Martínez Báez, Manuel Palavicini, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Andrés Serra Rojas, Gilberto Loyo, Rafael Mancera Ortiz, Ricardo Torres Gaytán, Raúl Salinas Lozano, Enrique Caamaño Muñoz, Daniel Escalante, Raúl Ortiz Mena, Rafael Urrutia Millán, José Attolini, Alfredo Navarrete, Francisco Apodaca, Mario Cordera Pastor, Jorge Gaxiola, Lorenzo Mayoral Pardo, Alfonso Noriega, Catalina Sierra Casasús, Gustavo R. Velasco, Álvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga Magaña, Gustavo Martínez Cabañas, Andrés Caso Lombardo, Luis García Cárdenas, Ignacio Pichardo Pagaza, Raúl Salinas Lozano, Adolfo Lugo Verduzco

# Servicio Público de Carrera en México

Experiencias y Perspectivas

*Memoria del Seminario*



COORDINACIÓN GENERAL  
Néstor Fernández Vertti

INTEGRACIÓN y CUIDADO DE LA EDICIÓN  
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

REVISIÓN DE TEXTOS  
José R. Almazán Dávila  
Alejandro González Jiménez

DISEÑO GRÁFICO, DIAGRAMACIÓN y COMPOSICIÓN TIPOGRÁFICA  
Jorge Bustamante M. y Alejandra Vega Zavala

Primera edición, 2001

DR© INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.  
Km 14.5 Carretera Libre México-Ioluca.  
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Cuajimalpa, México,  
D.F. Tels: 5570-4633, 5570-3821, Fax: 5570-0532  
e-mail: profesioninap@infosel.net.mx

ISBN: 968-6080-27-9 obra completa

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

# ÍNDICE

## Presentación

---

### I. LA CARRERA EN EL SERVICIO PÚBLICO Y LAS EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES EN MÉXICO

1. La Experiencia de la Formación Profesional y el Servicio Público en México  
*Ornar Guerrero Orozco* 15
2. La Carrera en el Servicio Exterior Mexicano  
*Gustavo Martínez Cianeá* 21
3. El Servicio Profesional Electoral: Un Servicio Civil para la Democracia  
*Jasé Luis Méndez Martínez* 33
4. El Servicio Fiscal de Carrera  
*Luis Vázquez Cano* 41
5. La Experiencia del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
*Jorge Ventura Nevares* 57
6. El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal  
*Alejandro Salafranea y Vázquez* 65
7. El Servicio de Carrera en el Poder Legislativo  
Cámara de Diputados  
*Jorge Valdez Aguilera* 71
8. La Carrera judicial, Poder judicial de la Federación  
*Julio César Vázquez-Mellado Garda* 79
9. El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua  
*Alejandro Espinosa Garibay* 85
10. El Programa de Carrera Magisterial  
*Miguel Ángel Valdez Mejía* 91
11. El Servicio Profesional Agrario  
*Luis Fernando Cárdenas Barajas* 97
12. La Carrera del Personal del Ministerio Público y de los Servicios Periciales en la Procuraduría General de la República  
*Jorge Antonio Mirón Reyes* 103
13. La Profesionalización de la Policía judicial en la Procuraduría General de la República  
*Agustín de Pavía Iturralde* 115
14. Conclusiones Generales en Torno al Tema: La Carrera en el Servicio Público y las Experiencias Institucionales en México  
*Relator: María del Pilar Conzuelo Ferreyra* 121

II. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: UN IMPERATNO PARA LA REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

1. Bases para un Modelo de Servicio Público Profesional de Carrera para la Administración Pública del Gobierno Federal  
*Luis Vázquez Cano* 129
2. El Sistema de Administración de Personal, su Vinculación e Importancia para el Diseño y Operación de Servicios Profesionales de Carrera  
*Alfredo López Rodríguez* 149
3. Consideraciones Constitucionales con Relación a una Ley del Servicio Civil de Carrera en el Trabajo Público  
*Carlos Axel Morales Paulín* 157
4. Ética y Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Servicio Civil de Carrera  
*Jaime Luis Padilla Aguilar* 165
5. Los Procesos de Ingreso y Permanencia en el Servicio Profesional de Carrera  
*José Luis Méndez Martínez* 183
6. Conclusiones Generales en Torno al Tema: El Servicio Profesional de Carrera: Un Imperativo para la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública Mexicana  
*Relator: Fernando Benítez Bribiesca* 189

III. LA PROFESIONALIZACIÓN y LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. Posibles Implicaciones de una Iniciativa de Ley Federal sobre Servicio Público de Carrera en los Gobiernos Estatales y Municipales  
*José Chanes Nieto* 197  
*José Mejía Lira* 205  

Experiencias y Avances en Materia de Carrera Administrativa en los Estados de Hidalgo, Sinaloa, Veracruz y México:
2. La Experiencia en el Gobierno del Estado de Hidalgo: Servicio Civil de Carrera  
*Cezario Aguilar Rubio* 211
3. La Experiencia en el Gobierno del Estado de Sinaloa: Logros y Avances del Estado en Materia de Servicio Civil de Carrera  
*Mónica Celia Güicho González* 219
4. La Experiencia en el Gobierno del Estado de Veracruz: El Servicio Civil de Carrera y su Inserción en el Proceso de Modernización del Estado  
*Mireya Tato Gutiérrez* 223
5. La Experiencia en el Gobierno del Estado de México: El Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado  
*Apolinar Mena Vargas* 231
6. Conclusiones Generales en Torno al Tema: La Profesionalización y la Carrera Administrativa en las Entidades Federativas  
*Relator: José Mejía Lira* 243

## PRESENTACIÓN

**H**oy en día el tema del servicio público de carrera es un asunto recurrente en la agenda de la reforma del Estado. Es un tema que con el paso del tiempo se ha constituido en una causa, en una reivindicación, en una exigencia de la comunidad académica, de los propios servidores públicos, de los ciudadanos y de los imperativos del proceso de modernización del Estado Mexicano. La experiencia internacional y las experiencias nacionales, han acreditado y evidenciado día con día, la necesidad de contar con un servicio público profesional, estable, en donde el mérito y la capacidad sean los elementos principales para determinar quiénes van a servir a la población.

La realización del Seminario sobre *Servicio Público de Carrera en México: Experiencias y Perspectivas*, cuyos resultados se reflejan en este libro, se inscribe en el propósito de nuestro Instituto de generar propuestas e intercambiar ideas y experiencias que permitan contar con servidores públicos profesionales, cuyo ingreso y permanencia en la función pública, se sustente en un servicio profesional de carrera en el que la capacidad, el mérito, la productividad, la honradez y la igualdad de oportunidades sean los factores determinantes para acceder, permanecer y ascender en la administración pública.

El Seminario se organizó en torno a tres grandes temas:

- 1.- *La Carrera en el Servicio Público y las Experiencias Institucionales en México*
- II.- *El Servicio Profesional de Carrera: Un Imperativo para la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana*
- III.- *La Profesionalización y la Carrera Administrativa en las Entidades Federativas*

En el primer tema se describieron y analizaron prácticamente todas las experiencias vigentes en nuestro país sobre carreras en el servicio público, lo que permitió disponer de una visión global y de conjunto sobre la materia, conociendo los avances existentes en el gobierno mexicano, tanto en los poderes ejecutivo, como en el legislativo y el judicial, e incluso de organismos autónomos como es el caso del servicio profesional electoral. También fue posible conocer la experiencia de carreras de amplia tradición, como es la del servicio exterior mexicano hasta otras de muy reciente creación como serían las del servicio fiscal de carrera o del servicio público de carrera en la Cámara de Diputados. Las prácticas existentes, también nos dejaron la enseñanza, de carreras que han surgido ante la necesidad de disponer y formar profesionales con un alto grado de especialidad técnica como serían los especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua o del personal del ministerio público y los servicios periciales de la Procuraduría General de la República, por mencionar algunos ejemplos.

Todas las experiencias reseñadas hicieron énfasis en la necesidad de la profesionalización y la estabilidad en el ejercicio del servicio público, pero también reconocieron obstáculos y retos que son indispensables de trascender para propiciar su institucionalización con un marco jurídico adecuado y el desarrollo de mecanismos y procesos técnicos vinculados a una moderna gestión de recursos humanos, que permitan disponer de los mejores hombres y mujeres al servicio del gobierno mexicano y por ende, de la sociedad a la que sirven.

Por lo que se refiere al tema *El Servicio Profesional de Carrera: Un Imperativo para la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana*, fue muy importante conocer los avances que en materia de administración de personal ha realizado la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las implicaciones jurídicas, que desde el orden constitucional tendría una Ley de Servicio de Carrera para la administración pública federal. En este mismo espacio se expusieron algunas reflexiones que un equipo de expertos en la materia y miembros del INAP han investigado y aportado en torno a la propuesta de un modelo de servicio público profesional de carrera para la administración pública del gobierno federal, acorde a las características de nuestro país y que con base en el actual régimen de servicio público, defina aspectos normativos y técnicos relacionados con el ingreso y permanencia, la evaluación del desempeño y la ética y responsabilidad de los servidores públicos, entre los aspectos más relevantes.

-----  
*Presentacion*

La vocación federalista del INAP se expresó e hizo patente en el Seminario, pues la profesionalización y carrera administrativa también es un elemento indispensable del proceso de modernización nacional del que forman parte indisolublemente las entidades federativas. En este tema se analizaron por destacados estudiosos del régimen local, las posibles implicaciones de una iniciativa de Ley Federal sobre el Servicio Público de Carrera en los gobiernos estatales y municipales y se invitó a representantes de los gobiernos de Hidalgo, Sinaloa, Veracruz y México, a reseñar sus avances y experiencias en la materia.

La respuesta a la Convocatoria de este Seminario hizo posible reunir en un foro abierto de debate y análisis a 23 ponentes, todos ellos connotados servidores públicos, así como a especialistas y estudiosos expertos en los temas analizados, que versaron sobre 24 diferentes tópicos, con la asistencia de más de 100 participantes registrados, quienes con sus experiencias y conocimientos complementaron las exposiciones, al expresarse en variadas preguntas y comentarios que enriquecieron los resultados del Seminario.

En nombre del Consejo Directivo del INAP quiero dejar un testimonio de reconocimiento y agradecer muy cumplidamente a quienes nos distinguieron aceptando participar como ponentes en el Seminario; a los servidores públicos de las distintas áreas del gobierno, tanto del ejecutivo federal, como de los poderes legislativo y judicial y de otros ámbitos de gobierno local, su disposición para expresar y narrar las experiencias que han vivido, los retos que han tenido que enfrentar, y a partir de ello, las propuestas que permitan enriquecer un nuevo modelo de servicio público de carrera para el país. Las experiencias presentadas son sin duda fundamentales y complementarias de las aportaciones de los académicos y estudiosos que también nos acompañaron.

Los planteamientos, las experiencias y las conclusiones generales por cada tema, a cargo de los relatores son recogidos y sistematizados en esta Memoria del Seminario, cuya edición y difusión cobra especial validez al constituirse en una de las publicaciones más completas en materia de servicio público de carrera en México.

José Natividad González Parás

# La Carrera en el Servicio Público y las Experiencias Institucionales en México.

## LA EXPERIENCIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

*Ornar Guerrero Orozco\**

### 1

México puede ser considerado como una excepción dentro de la regla en la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos en pro de la preparación de sus servidores. Hay que destacar sin embargo, que no han faltado proyectos encaminados a la creación de una escuela profesional de servicio público dependiente del gobierno.

Hoy en día permanece latente la conciencia sobre la necesidad social que demanda la creación de la escuela profesional de servicio público, o de varios planteles especializados; pero también pesa la realidad misma, donde es patente la inexistencia generalizada de la carrera administrativa en México, con las excepciones del servicio exterior, el servicio profesional electoral y el servicio fiscal de carrera.

Por consiguiente, continúa insatisfecho un mandato constitucional en el apartado B, párrafo VII, del Artículo 123, que ordena que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el "conocimiento y la aptitud de los aspirantes". Del mismo modo, dispone que el Estado organice escuelas de Administración Pública.

Las bases están puestas, falta levantar el edificio.

### 11

La preparación profesional para el servicio público forma parte del sistema educativo nacional de los países, pero es peculiar y especial, pues está centrada en los conocimientos, actitudes y destrezas fundamentales que deban tener quienes ejercen la autoridad pública. Se trata de una pre-

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Carrera en Administración Pública de la *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*. Miembro del Consejo Directivo del *Instituto Nacional de Administración Pública*. Miembro del *Sistema Nacional de Investigadores*.

paración peculiar destinada a formar a quienes atienden funciones administrativas ejerciéndose, esto es: dirigir, supervisar, asistir y asesorar en los gobiernos. Un aspirante a servidor público, por consiguiente, debe ser formado para desempeñar esas funciones administrativas, a las que hay que sumar las de planificación, administración presupuestaria y financiera, personal y relaciones externas.

Por principio se debe determinar, por cuanto a la formación de servidores públicos, cuáles son las capacidades profesionales necesarias para las funciones a desempeñar. Normalmente la educación profesional de los servidores públicos se sitúa en una etapa posterior de la educación general de una persona, es decir, después de los estudios universitarios de licenciatura. Del mismo modo, independientemente de la estrategia de formación de cada país, con frecuencia el diseño curricular se configura como un proceso integral cuya base es la educación humanística y los estudios en ciencias sociales.

El paso de la universidad a la escuela profesional del gobierno consiste en un proceso sumamente complejo y poco estudiado, que convierte al especialista en generalista, al universitario en servidor público. Este proceso de cambio de cualidad ensambla conocimientos abstractos, con el adiestramiento aplicado, confiando en el plantel de gobierno la fase de aplicación y complementación de la que nace el servidor público.

Por consiguiente, en la preparación de un servidor público convergen dos tipos de formaciones distintas, pero absolutamente complementarias: *la formación universitaria y la formación administrativa*.

La formación universitaria tiene un carácter general y se elige preferentemente cuando se buscan funcionarios polivalentes, es decir, que sean capaces de seguir una carrera administrativa. La formación que se aporta en la administración pública está inspirada en las necesidades de la práctica y la acción, requeridas en el ejercicio del servicio público. La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo de los negocios públicos.

Sin embargo, a menudo la formación universitaria es abstracta y suele estar aislada de las realidades que tendrán que afrontar los servidores públicos; en tanto que la formación administrativa tiende a producir funcionarios muy especializados y generar en ellos la miopía de que el objeto de su actividad en la administración pública, se reduce a la función que desempeñan.

-----OmarGuerrero Orozco

Con el propósito de evitar estos inconvenientes, ambas modalidades de formación deben operar como un sistema.

En las universidades el objeto de la enseñanza es el conocimiento, pues las labores de investigación ahondan en las condiciones donde se desenvuelve la acción del Estado *el qué*-, los principios de su comportamiento *-el cómo-* y las causas que inducen a la acción *-el por qué-*, en tanto que las escuelas profesionales acentúan su función docente en las tecnologías del quehacer estatal: *el cómo hacerlo*. En los planteles universitarios el catedrático investiga para enseñar, pero también para su propia preparación; en tanto que el instructor de la escuela profesional es un mero trasmisor de conocimientos, no tiene más función docente que la de capacitar para el desempeño.

### III

A falta de planteles de formación profesional establecidos por el gobierno y por motivo de su ausencia, en México la formación de servidores públicos se realiza en las escuelas universitarias y los institutos de educación superior, así como en algunas asociaciones civiles.

La formación de servidores públicos en México está cobijada por tres títulos profesionales estrechamente relacionados. Esta diversificación de títulos es una repercusión de las tradiciones mencionadas y que se manifiestan en la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: Especialidad en Administración Pública, Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y Licenciatura en Administración Pública.

Bajo el influjo de las citadas tradiciones, su enseñanza está organizada bajo una variedad de modalidades: escuelas de Ciencias Políticas y Sociales, escuelas de Ciencias Políticas y Administración Pública, escuelas de Administración Pública, departamentos de Derecho y Ciencias Políticas, instituciones educativas en Ciencias Sociales, facultades de Comercio y Administración, escuelas de Administración, centros de Relaciones Internacionales y Programas Políticos.

En las instituciones de enseñanza profesional de la Administración Pública, independientemente del peso de las tradiciones referidas, los currícula se encaminan formalmente a preparar exclusivamente administradores públicos.

El hecho de que la carrera en Administración Pública se imparta con exclusividad en una institución educativa o que comparta espacio académico con una, dos o más carreras, es muy significativo en la organización de su enseñanza y más aún en su configuración curricular.

De la variedad de espacios académicos se desprenden varias consideraciones:

La carrera es impartida con exclusividad en las universidades de Campeche y Nuevo León con títulos diversos, pero con la salvedad que en Nuevo León se bifurca en dos especialidades: Ciencias Políticas y Administración Pública. El Colegio de México la tiene situada al lado de la carrera en Relaciones Internacionales. Igualmente, la carrera puede estar asociada con profesiones relativas a otras ciencias sociales o con las humanidades. En las universidades de Hidalgo y Tlaxcala comparte lugar con Derecho. En contraste, en Baja California se imparte junto con Economía.

Esta diversidad de modalidades de organización académica, que como anotamos ocurre por efecto de las tradiciones intelectuales, implica una variedad de repercusiones en la formación profesional. La variación curricular referida se expresa en una multiplicidad de ingredientes: en diversidad de títulos, en multiplicidad de unidades cronológicas, en el número de asignaturas, en la secuencia de los cursos y en otras más.

Hay efectos perniciosos en la configuración curricular en los planteles más alejados del perfil del administrador público profesional, tales como el esfuerzo por conciliar cuantitativamente formaciones profesionales normalmente desenvueltas en escuelas diversas. Es el caso de Guadalajara, en cuya escuela de Administración, la carrera de Administración Pública tuvo un currículo de 60 materias, una mitad de administración privada, otra mitad de administración pública. En contraste El Colegio de México tiene un plan de estudios de 32 asignaturas y la calidad de sus egresados es muy alta. Nótese que en Guadalajara la carrera en Administración Pública se extinguió como en Tamaulipas, por razones fácilmente comprensibles.

Hemos propuesto una explicación al respecto: cuando *focus* -enfoque- corresponde *locus* -lugar, sede- la proximidad al administrador público profesional es máxima. Cuando hay una disociación *entre focus* y *locus*, la lejanía es patente.

No podemos soslayar el papel inductivo de planes de estudios así configurados, sobre los insumos bibliográficos y documentales que

condicionan determinadamente a los propios planes de estudio y más precisamente a los programas de asignatura. En una investigación efectuada algunos años atrás, se concluyó que los programas de materia de la carrera en Administración Pública se identificaron y registraron 1,350 títulos que una vez cotejados con los acervos bibliográficos de las escuelas, se encontró que sólo entre el 15 y el 20% de ellos yacían en sus anaqueles. Dicho de otro modo, las bibliotecas no tienen los libros necesarios para la enseñanza, y los programas no contemplan obras importantes que constan en los acervos de aquéllas. No menos sorprendente fue que materias idénticas no tienen libros comunes, a pesar de la estrechez de producción y disposición de literatura administrativa imperante en México.

Tal es, de manera abreviada, el estado que guarda en México la formación profesional para el servicio público dentro del abigarrado mosaico que integra al sistema universitario. No cabe la menor duda de que la carrera universitaria en administración pública ha cumplido con su función sustitutiva en pro de la formación profesional del servidor público. Ella debe ser reformada a profundidad para, desde ahora ser un sustento del servicio profesional de carrera, pero con otras profesiones más, como la economía, el derecho, las políticas públicas, por citar algunas.

Con respecto a la formación de posgrado en Administración Pública, tiene un carácter complementario y subsidiario de la formación profesional y en ocasiones es sustitutivo. Las especializaciones consisten en acentuaciones de ciertos ámbitos de desempeño profesional, y perfeccionan en el ejercicio de renglones específicos del servicio público. Las maestrías son sucedáneas de la formación profesional, uno de sus tres aspectos se encamina a dotar de capacidades agregadas para desempeños más complejos, principalmente sobre el manejo de metodologías o desarrollo de tecnologías gubernamentales. En ocasiones, las maestrías tienen un carácter sustitutivo de las licenciaturas, sobre todo cuando éstas no se imparten en la misma institución educativa. El doctorado por su parte, prepara para la investigación original.

En el nivel de posgrado debemos destacar la participación del Instituto Nacional de Administración Pública, cuya restaurada maestría, el Programa de Alta Dirección de Entidades Públicas (PADEP) y sus muchos cursos de especialización, contribuyen de manera significativa a la formación profesional de servidores públicos. Evidentemente su papel será cualitativamente más relevante de establecerse en México la carrera administrativa.

#### IV

De lo anterior concluimos lo siguiente:

En primer lugar, es notorio que el establecimiento de un Sistema Nacional de formación profesional del Servicio Público es necesario, pero como sustento de la carrera administrativa generalizada.

En segundo lugar, dicho sistema nacional debe distinguir y articular los papeles correspondientes a los planteles universitarios y las escuelas profesionales del gobierno, en la formación profesional de los servidores públicos.

Finalmente, la experiencia aconseja que ese sistema nacional se integre con planteles especializados -como el del servicio exterior-, por cuanto al gobierno, y que trabaje con un esquema de colaboración interinstitucional.

## LA CARRERA EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Gustavo Martínez Cianeá \*

### 1.. ANTECEDENTES DEL MARCO JURÍDICO DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

**E**l servicio exterior mexicano es el cuerpo civil organizado de servidores públicos más antiguo de nuestro país.

En el temprano inicio de nuestra vida independiente como nación soberana, es decir el 7 de mayo de 1822, y bajo la regencia del emperador Agustín de Iturbide, se expidió la primera disposición legislativa del cuerpo diplomático mexicano con el "Decreto de la Regencia estableciendo Reglas para los Nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático".<sup>1</sup>

En las circunstancias internacionales de esa época, este ordenamiento que apenas buscaba sentar las bases para expedir los nombramientos y los sueldos correspondientes a los agentes diplomáticos, procuraba contribuir a la consolidación de la independencia mexicana, frente al asedio imperial de España y de otras potencias europeas de esa época.'

Posteriormente, bajo el sistema republicano, el 31 de octubre de 1829, el presidente Vicente Guerrero expidió la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano, en cuya primera sección -de manera destacada-, se señala que: "... siendo uno de los medios más eficaces para conservar y afianzar la independencia nacional, y forma de gobierno, estender (*sic*) y fijar de una manera sólida, por medio de tratados, las relaciones diplomáticas y comerciales que deben existir (*sic*) entre la república federal mexicana y las demás potencias del globo, y considerando abso-

\* licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con estudios de Maestría en Política Económica e Internacional por la Universidad de Belgrano, Argentina.  
Director del Servicio Exterior en la *Secretaría de Relaciones Exteriores*.

<sup>1</sup> Decreto de la Regencia *Estableciendo Reglas para los Nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático*, 7 de mayo de 1822. Texto tomado de la compilación: *Legislación del Servicio Exterior Mexicano*, obra inédita preparada en Tres tomos por el Consejero Gustavo Martínez Cianeá y el Tercer Secretario Francisco de la Torre Galindo, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. cfr. Tomo 1, p.2.

<sup>2</sup> OIEDA GÓMEZ, Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México D.F., 1984, El Colegio de México, p 3.

lutamente necesario para tan interesantes objetos establecer previamente las bases que arreglen las legaciones tanto extraordinarias (*sic*) como ordinarias, y los consulados.....<sup>3</sup>

En el ordenamiento antes referido se consagra, por primera vez que, "para ser empleado en alguna de las legaciones, se requiere ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de los derechos de ciudadano y mayor de treinta años"

Al analizar los simples elementos de identidad nacional y las condiciones internas para garantizar la soberanía del país antes descritas, resulta notable que con estas características, de origen y sentido, *de y para* el Servicio Exterior Mexicano, se hayan podido sentar bases sumamente sólidas y de largo alcance para el establecimiento de un cuerpo civil de servidores públicos de carrera, cuyo oficio principal desde entonces consistió y consiste hasta ahora en: la defensa de la soberanía de la nación mexicana, así como de su proyecto nacional; fundamentos que están presentes en la mayor parte de las legislaciones en la materia de esa época.

En todo caso, es importante subrayar que los distintos ordenamientos que han regido al Servicio Exterior Mexicano de carrera han reflejado los intereses coyunturales de la nación mexicana. De esta manera, desde el inicio de nuestra vida autónoma la diplomacia mexicana surge y, poco a poco se consolida en primera instancia: como agente activo de promoción y resguardo de la soberanía, preservando con ello intacto el territorio nacional", al lograr el reconocimiento a la independencia.

Después, la diplomacia mexicana sirve para defender la soberanía ante las guerras de intervención a lo largo del siglo XIX y, más tarde, en una nueva etapa, para ratificarla en el período posterior a la Revolución mexicana, ya que en ese momento la política exterior se convierte en la primera "línea de defensa externa de las reformas que produjo el movimiento" armado de nuestro pueblo."

La diplomacia mexicana y la política exterior transitaron posteriormente por un nuevo momento histórico al término de la segunda guerra mundial, ya que uno de sus principales objetivos fue "no dejarse arrastrar por los Estados Unidos a aventuras intervencionistas de la Guerra Fría".<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Decreto de la Primera Secretaría de Estado, Departamento del Exterior (*sic*), de 13 de octubre de 1829. Texto tomado de la compilación: "Legislación del Servicio Exterior....", *Op.cit.*, Tomo 1, pp. 5-8.

<sup>4</sup> *Ibidem*,

<sup>5</sup> OJEDA GÓMEZ, Mario, *Op. cit.*, p. 3.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

----- Gustavo Martínez Ciana

Actualmente, la acción externa de nuestro país se desarrolla en medio de las contradicciones ideológicas surgidas de un escenario internacional en constante transformación o evolución y que exige al Servicio Exterior darle permanente seguimiento.

A lo anterior se "adiciona" el hecho de que en años recientes, la política exterior de México haya incorporado el importante elemento de la promoción del desarrollo económico y la conquista de los mercados internacionales; factores que no han sido ajenos a los ordenamientos que rigen la actuación del propio Servicio Exterior.

En suma, los ordenamientos normativos que han regido al Servicio Exterior Mexicano de carrera, se han caracterizado por preservar el carácter civil del cuerpo organizado, así como por procurar incluir condiciones propicias de su propio funcionamiento, con miras a afianzar nuestra soberanía política y económica a lo largo del siglo XX, así como el proyecto nacional de nuestro país en el mundo.

Con esta muy breve -pero no menos significativa- referencia histórica sobre los primeros fundamentos legales de este cuerpo civil, tenemos que el Servicio Exterior Mexicano ha contado a lo largo de su formación y consolidación con un total de 29 leyes o reglamentos, desde 1822 hasta 1994,8 fecha en que entró en vigor la actual Ley del Servicio Exterior Mexicano.

## 2.- MARCO JURÍDICO ACTUAL

En la exposición de motivos de la vigente Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 1994, se señala que desde " .. las principales etapas del México independiente, advertimos innumerables testimonios que han forjado una tradición eminentemente pacifista y republicana sustentada en sólidos principios de política exterior que representan el legado de la experiencia del pueblo mexicano y que constituyen la mayor fuente de inspiración del Servicio Exterior. De ahí que en el caso de México entendemos a la diplomacia como una función del Estado firmemente comprometida con el proyecto nacional".?

### Qué es el Servicio Exterior

En este entorno, de conformidad con el Artículo 10 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, éste constituye el cuerpo permanente del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y es

<sup>8</sup> Dato tomado de la compilación: "*Legislación del Servicio Exterior Mexicano...* ", *Op. cit.*, Tomos I, II y III.

<sup>9</sup> *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1994, pp. 5 Y 6.

responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Los servidores públicos incorporados al Servicio Exterior dependen del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su quehacer principal, como antes se señaló, es aplicar los lineamientos de política exterior que señale el Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución."

De manera específica, el Artículo 2° de la LSEM establece que corresponde al Servicio Exterior Mexicano:<sup>12</sup>

- Fracción I.- Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los estados extranjeros y en los Organismos y Reuniones Internacionales en los que participe México;
- Fracción II.- Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;
- Fracción III.- Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado;
- Fracción IV.- Intervenir en la celebración de tratados;
- Fracción V.- Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;
- Fracción VI.- Velar por el prestigio del país en el exterior;
- Fracción VII.- Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de paz y la seguridad internacionales;
- Fracción VIII.- Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior;
- Fracción IX.- Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

-----  
Gustara Martines Ciane

En este sentido, el Servicio Exterior Mexicano de carrera es parte activa en el diseño y ejecución de la política exterior de México y su acción cotidiana, en los distintos foros y escenarios internacionales, constituye la primera línea de defensa de la soberanía. En un sentido más amplio y sin tratar de polemizar sobre su actual conceptualización, el Estado mexicano para hacer eficaz su acción en el ámbito internacional requiere de un instrumento: el Servicio Exterior Mexicano.

Además de ser depositaria de un conjunto de principios de validez universal, la acción política exterior supone la existencia de una orientación fundamental que exprese la voluntad colectiva e implica, el interés nacional o, con más cautela, un complejo de intereses nacionales.

Es un hecho comprobable que, a través de la historia, la actividad del Servicio Exterior Mexicano ha aportado elementos de juicio e incluso tesis globales sobre problemas concretos, tales como la no-proliferación de las armas nucleares, el Tratado de Tlatelolco, la consagración jurídica del concepto de mar patrimonial y, por qué no decirlo, una participación fundamental en negociaciones e iniciativas como el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, el Mecanismo de Tuxtla y los tratados de libre comercio que han suscrito con México más de 20 países.

El Servicio Exterior Mexicano armoniza el apoyo a los organismos internacionales con la promoción de relaciones bilaterales que, en su conjunto, representan un beneficio real para el desarrollo político, económico y cultural de México.

Adicionalmente, el Servicio Exterior cumple con una labor fundamental de la mayor relevancia para el interés nacional, que constituye el hecho de brindar protección y apoyo a nuestros conacionales en el exterior. Esto se refleja claramente con un dato: México cuenta con la red consular más grande e importante del mundo, tanto por el número de consulados generales, secciones consulares de embajadas, consulados de carrera y agencias consulares, como por el número de nacionales mexicanos, cerca de cinco millones," que residen allende nuestras fronteras.

Con toda la labor que desarrolla el Servicio Exterior, entre los diplomáticos y cónsules mexicanos existe una larga tradición de lealtad, profesionalismo y permanente entrega a la tarea de promover y salvaguardar los intereses nacionales en el exterior.

<sup>13</sup> DE ICAZA, Carlos, *La Diplomacia Contemporánea*, México, D. F., Primera Edición 1999, Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 17

En consonancia con los cambios registrados en el orden internacional, los diplomáticos mexicanos entienden que "las funciones de la diplomacia contemporánea se han vuelto más técnicas y complejas. Hoy en día los diplomáticos pasan, o deben pasar, la mayor parte de su tiempo en tareas de coordinación y seguimiento de una amplia gama de compromisos internacionales que abarca prácticamente todas las áreas posibles de la cooperación institucional, donde los asuntos comerciales y financieros han adquirido una creciente importancia".<sup>14</sup>

### **Integración del Servicio Exterior**

El Capítulo II de la LSEM establece que el Servicio Exterior Mexicano estará integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado. El personal de carrera será permanente y comprende las ramas Diplomático Consular y Técnico Administrativa.

Los cuerpos Diplomático y Consular comprenden las siguientes categorías: Embajador; Ministro; Consejero; Primero, Segundo y Tercer Secretarios; y Agregado Diplomático.

La rama Técnico Administrativa comprende las categorías de: Coordinador Administrativo; Agregado Administrativo "A", "B" Y "C" y Técnico Administrativo "A", "B" Y "C".<sup>15</sup>

La primera se aboca a funciones sustanciales de representación y análisis, en tanto que la segunda, de igual importancia, se dedica a la ejecución de labores administrativas y operativas.

Ambas ramas integran diferentes categorías de servidores públicos, cuya cúspide jerárquica es ocupada por los Embajadores o, en su caso, por los Cónsules Generales; ambos tienen la importante responsabilidad de fungir como jefes de misión.

La vigente Ley del Servicio Exterior dispone que dentro de la categoría de Embajador existe un máximo de 10 plazas de Embajador Eminente, nombramiento que se aplicará como distinción a los miembros en activo de esa categoría por su actuación destacada de servicio a la República en el ámbito de la política exterior. Los requisitos para recibir este nombramiento son: tener una antigüedad mínima de diez años como Embajador, que se hayan ocupado cargos de Director General o superiores

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>15</sup> Ley del Servicio Exterior Mexicano, *Op cit.*, pp.14-15.

en la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, o bien, desempeñando importantes misiones en el exterior.<sup>16</sup>

En el mismo sentido, el actual ordenamiento establece que el Presidente de la República podrá reconocer la dignidad de Embajador Emérito" como culminación de una destacada y prolongada actuación de servicio a la República en el ámbito de la política exterior. En ningún momento habrá más de cinco Embajadores Eméritos y serán designados siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

Ser Embajador, retirado o en servicio activo, que hubiera dedicado por lo menos 25 años al Servicio Exterior y se haya distinguido por haber ocupado cargos de importancia en el propio Servicio o en la Secretaría, por sus obras escritas sobre temas internacionales o por haber prestado otros servicios destacados en el campo de las relaciones internacionales de México. También por haber sido funcionario del Servicio Exterior, por lo menos con diez años de servicio y, especialmente, por haber ocupado el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores.

Ningún Embajador podrá ser simultáneamente Embajador Eminente y Emérito.<sup>18</sup>

En todo caso, es importante destacar que el personal de carrera del Servicio Exterior en activo asciende actualmente a 1,186 miembros, para atender 136 representaciones diplomáticas y consulares; es decir 70 embajadas, 7 misiones diplomáticas permanentes ante organismos internacionales, 32 consulados generales, 25 consulados de carrera y 4 agencias consulares.<sup>19</sup>

Asimismo, el personal del Servicio Exterior Mexicano se integra con el personal denominado temporal, es decir, aquél cuyo nombramiento obedece a la facultad constitucional del Presidente de la República o a un nombramiento expedido por el titular del ramo y, por último, el personal denominado asimilado, que se integra por funcionarios acreditados por otras dependencias del Ejecutivo Federal, como por ejemplo: las Secretarías de la Defensa Nacional; de Marina; de Comercio y Fomento Industrial; la Procuraduría General de la República; el Banco Nacional de Comercio Exterior; Nacional Financiera; el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 20-21.

<sup>18</sup> *Ibidem*, Artículo 25, p. 21.

<sup>19</sup> Oficialía Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Directorio Mundial de Representaciones en el Exterior*:

## **Ingreso al Servicio Exterior Mexicano de Carrera**

Desde 1922 el ingreso al Servicio Exterior Mexicano de carrera se realiza por medio de concursos públicos.

Hoy en día se espera de un miembro de carrera una visión amplia de los principales fenómenos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales contemporáneos, no solamente de lo que sucede a nivel mundial, sino particularmente de nuestro país y de su ubicación en el mundo.

Así, una sólida formación universitaria y el dominio indispensable de lenguas extranjeras constituyen apenas el punto de partida de esta profesión.

Sobre el ingreso a la rama Diplomático Consular es necesario mencionar que el Capítulo VI de la Ley del Servicio Exterior, en sus Artículos 28 al 36 dispone que el ingreso se compone de tres etapas eliminatorias que consisten en lo siguiente:

La primera etapa comprende exámenes de cultura general, de español, de dominio del inglés y de traducción de otro idioma.

La segunda comprende la elaboración de un ensayo, exámenes orales del idioma inglés y entrevistas con funcionarios de la Cancillería.

En la tercera etapa, de aprobar las anteriores, el concursante queda adscrito en la academia diplomática del "Instituto Matías Romero" y, en caso de culminar satisfactoriamente la maestría que se imparte, se ratifica el nombramiento de agregado diplomático.

Una vez concluidas las tres etapas, la Comisión de Personal puede recomendar la adscripción en México un año más, antes de ser susceptible de ascender a tercer secretario y, en su caso, ser adscrito al exterior.<sup>20</sup>

En el Servicio Exterior Mexicano existe un órgano colegiado llamado Comisión de Personal que tiene la altísima responsabilidad de someter al Secretario de Relaciones Exteriores recomendaciones para el ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas y casos excepcionales de licencia.

<sup>20</sup> Ley del Servicio Exterior, *Op. cit.*, Artículos 28 al 36, pp. 22-26.

## Concursos de Ascenso

Con respecto al sistema de ascensos de los miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano, contenido en el Capítulo VII de la Ley, en sus Artículos del 37 al 40, resulta destacable señalar que comprende tres etapas: la primera etapa consiste en una amplia evaluación del expediente y sus diferentes rubros en los que se valora el mismo de acuerdo con las siguientes prioridades: méritos y eficiencia demostrada en el desempeño de sus cargos y comisiones, así como mayor antigüedad en la categoría y en el servicio."

En una segunda etapa, los miembros del servicio de carrera participan en los exámenes escritos que consisten en la elaboración de ensayos sobre distintas áreas y temas de política exterior de México que se dan a conocer a los participantes en sus adscripciones el día de su celebración. La tercera etapa se integra con exámenes orales que consisten en la sustentación personal de los ensayos ante funcionarios de carrera del propio Servicio Exterior y sobre las labores que han desarrollado en sus diversas adscripciones y las que actualmente desempeñan.

En la búsqueda de métodos y sistemas que permitieran celebrar concursos de ascenso acordes con la profesionalización alcanzada por los miembros de carrera del Servicio Exterior, a mediados de 1998 la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Rosario Green, convocó a los miembros del propio Servicio a participar con su voto en la elección de un representante de las categorías que concursan para la integración de un novedoso *grupo de trabajo* que se abocara a la tarea de definir concretamente los rubros del expediente y cómo se evaluarían cada uno de ellos, así como las modalidades de elaboración de los exámenes escritos a distancia y los lineamientos básicos para la sustentación de las entrevistas ante un panel de sinodales conformado, como antes se señaló, por destacados miembros de carrera del propio Servicio y presididos por un Embajador de carrera, conforme lo establece la vigente Ley.

De esta forma, tras concluir sus arduas sesiones de análisis y discusión de diversas propuestas presentadas por los integrantes de categorías que concursan, el *grupo de trabajo* diseñó las llamadas "*Metodologías y Modalidades para los Concursos de Ascenso de la Rama Diplomático Consular y Técnico Administrativa*", mismas que permitieron sentar las bases para una activa participación de los miembros de carrera en todo el proceso del concurso, al establecerse un *Comité de Evaluación* para cada rama, integrado con autoridades de la Secretaría y con representantes

<sup>21</sup> *Ibidem*, Artículos 37-40, pp. 26-28.

*Servicio Público de Carrera en México* -

electos de los miembros de carrera del Servicio Exterior Mexicano, cuya tarea central y de la mayor importancia consiste en participar en la evaluación de los expedientes.

Hasta ahora, bajo este sistema se han celebrado tres concursos de ascenso; dos en la rama Diplomático Consular (en los años 1999 y 2000) Y uno en la Técnico Administrativa, que han arrojado la promoción a las categorías inmediatas superiores de un total de 242 miembros de carrera; 200 en la rama Diplomático Consular y 42 en la Técnico Administrativa.

### Separación **del** Servicio Exterior de Carrera

Dentro de las cuestiones legales, es importante mencionar que, toda vez que el Artículo 123, Apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Servicio Exterior tiene su propia legislación laboral, la LSEM contempla el capítulo X, relativo a la separación del Servicio Exterior", en el que se incluye la renuncia, la jubilación, el estado de interdicción y la sanción administrativa."

Sobre las sanciones administrativas es importante hacer notar que en los procedimientos administrativos se aplica supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el desahogo de los procedimientos administrativos disciplinarios, coadyuva la Contraloría Interna que depende de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Para la substanciación de los procedimientos disciplinarios existe una *Subcomisión de Asuntos Disciplinarios*, dependiente de la Comisión de Personal, que instruye, analiza y recomienda las resoluciones dependiendo de la gravedad de los hechos.

Para todo fin y propósito, es importante mencionar que cualquier miembro del Servicio Exterior que en el desempeño de sus funciones incurra en irregularidades se le instruye un procedimiento administrativo apegado a la normatividad antes referida.

### 3.- PROYECCIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

El Servicio Exterior Mexicano de carrera, desde su origen, ha estado y continúa sirviendo fielmente a los más caros intereses de la Nación.

Ante el momento actual que vive nuestro país y frente a la comple-

<sup>22</sup> *Ibidem*, Artículos 53 y 56, pp. 26-28.

<sup>23</sup> *Ibidem*, Capítulo XI, De las Sanciones Administrativas, Artículos 57-62, pp. 36-39.

---

Gustavo Martínez Ciana

alidad de un orden internacional en constante transformación, la función diplomática se ha vuelto más compleja, al exigir ser desarrollada por especialistas en diversas materias.

En este entorno, México seguirá desempeñando un papel protagónico en el orden mundial del nuevo milenio, en la medida en la que el Servicio Exterior Mexicano de carrera, comprometido con el proyecto nacional del país, se convierta en un fiel promotor de éste.

Como lo señala Carlos Icaza: "para ello, es necesario tomar como punto de partida de la política exterior una diplomacia formada en la defensa permanente de la soberanía y capaz de adaptarse a los requerimientos del momento. Sólo una diplomacia firmemente comprometida con la historia y con el proyecto nacional puede impulsar las estrategias que el país necesita".<sup>24</sup>

En cualquier caso, el ejercicio del Servicio Exterior deberá ser parte activa en el diseño de las nuevas directivas de política exterior, entre las cuales, y por razones de espacio, sólo se mencionan algunas. En el orden multilateral, de especial interés será el fortalecimiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la democratización del Consejo de Seguridad de la ONU en lo concerniente al mantenimiento de la paz; así como para que México sea miembro no permanente de este último órgano.

Con los Estados Unidos de América -principal socio comercial de nuestro país-, deberá contribuir a la formulación de los temas de una gran agenda bilateral, en la que se encuadre un enfoque de respeto a los derechos humanos de los migrantes y que, en su oportunidad, este asunto sea incluido en el marco del tratado de Libre Comercio con ese país y con Canadá, así como para que se haga propicia una relación basada en el respeto mutuo sobre asuntos como el narcotráfico y los derechos humanos.

En lo que hace al acuerdo de libre intercambio comercial con la Unión Europea, el Servicio Exterior será uno de los actores centrales para contribuir a transformar este mecanismo en una opción de oportunidades para abrir nuevos mercados y contribuir, con ello, al desarrollo económico de nuestro país.

<sup>24</sup> DE ICAZA, Carlos, *Op.cit.*, p. 58.

## EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL: UN SERVICIO CIVIL PARA LA DEMOCRACIA

José Luis Méndez Martínez\*

Desde hace algún tiempo, en México se ha discutido sobre la conveniencia de profesionalizar las organizaciones públicas. Sin embargo, hasta ahora los resultados han sido más bien escasos. No obstante ser éste un aspecto de la reforma del Estado ligado a demandas importantes de la ciudadanía como la honradez, el profesionalismo y la eficacia gubernamentales, sólo algunas instituciones han logrado consolidar un servicio civil de carrera. Una de estas instituciones es el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual cuenta con el Servicio Profesional Electoral.

Como respuesta a los ciclos de desconfianza y a la necesidad de mayor credibilidad en los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral fue creado por mandato constitucional como un organismo autónomo responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones. Esta nueva institución debía funcionar como un actor imparcial y autónomo, cuyas decisiones no estuvieran sujetas a los intereses de las partes.

Sin embargo, no parecía suficiente establecer un órgano formalmente autónomo. Entre los mecanismos adicionales que se diseñaron, se encuentra el servicio civil del IFE, cuyo propósito es dotarlo del personal calificado necesario para prestar un servicio electoral imparcial.

El Servicio Profesional Electoral se regula por un Estatuto. El primero fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de junio de 1992. Sin embargo, como parte de la reforma electoral llevada a cabo en 1966, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) señaló que se debía adecuar y mejorar el Estatuto entonces vigente, y que para ello la Junta General Ejecutiva propondría al Consejo General del Instituto un nuevo marco normativo, que contribuyera a reforzar el profesionalismo,

\*Maestro y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Pittsburgh, EE.UU. Especialidad en Política Pública Comparada y Licenciatura en Relaciones Internacionales por el Colegio de México.  
Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, *Instituto Federal Electoral*.

la autonomía y la imparcialidad de la institución. Después de un año de intenso análisis y discusión con integrantes del Servicio y autoridades del Instituto, el 16 de marzo de 1999 el Consejo General aprobó el nuevo *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, que entró en vigor el 30 de marzo del mismo año.

El nuevo Estatuto sienta las bases para el desarrollo de un servicio civil eficaz, transparente y profesional, a la altura de las mejores prácticas internacionales en la materia pero también de las necesidades del IFE. Al mismo tiempo, ofrece garantías de que este servicio civil permitirá superar lo que, en muchos casos, han sido los mayores problemas de los servicios de carrera: la excesiva rigidez en los procedimientos; la falta de una real transparencia y rendición de cuentas en las decisiones sobre los funcionarios; la inamovilidad de los mismos y el desarrollo de cotos cerrados, o al contrario, la excesiva discrecionalidad hacia los funcionarios y la inexistencia de mecanismos para su participación y defensa; la falta de una verdadera y efectiva evaluación de su desempeño; la carencia de sistemas de capacitación efectivos a la vez que realmente necesarios; la desconexión entre sus distintos procesos, y un largo etcétera.

Ante estos riesgos y el reto histórico que enfrentaba y enfrenta, el servicio civil del IFE se caracteriza por un diseño que fomenta el profesionalismo, permite el desarrollo de los funcionarios, promueve efectivamente el desempeño imparcial y eficiente a través de mecanismos de evaluación permanente, y conduce a que el ingreso, la promoción y, en su caso, la salida de cualquier funcionario estén siempre determinados sólo por los méritos (o deméritos) demostrados a través de procedimientos transparentes, vigilados y justos. En síntesis, el nuevo Estatuto incorpora para el Servicio Profesional Electoral lo mejor de los servicios civiles de carrera más avanzados del mundo, a la vez que evita los riesgos de los servicios clásicos.

El Estatuto regula de manera ordenada y completa, pero flexible, cada uno de los procesos del servicio, como se analiza a continuación.

#### INGRESO y TITULARIDAD

Para el ingreso se establece que el concurso de oposición abierto es la vía primordial para ocupar vacantes en todos los puestos, desde el más bajo hasta el más alto. En los concursos pueden participar aspirantes tanto internos como externos al Instituto, con el fin de que el servicio cuente en lo posible con los mejores funcionarios para cumplir con

su misión ante la sociedad. Se establecen mecanismos concretos que aseguran la confiabilidad y transparencia del concurso, y se garantiza que lo único que cuente para seleccionar a los funcionarios sean sus méritos, entendidos como los conocimientos y habilidades demostrados en el procedimiento de selección. Desde luego, en los concursos se valora la experiencia y el mérito de los aspirantes internos, quienes tienen, entre otras ventajas, la de ser eximidos de presentar el examen de conocimientos generales. Existe asimismo la posibilidad de ocupar vacantes temporalmente en casos de urgencia, pero siempre basándose para ello en las evaluaciones y los resultados de los concursos. El primer concurso que se realizó el año pasado con este nuevo procedimiento involucró a cerca de 5,000 aspirantes en todo el país, y ha permitido ocupar puestos de todos los niveles, a los cuales llegaron los mejores candidatos, después de un proceso claramente transparente.

La obtención de la titularidad es uno de los procesos más importantes de todo servicio de carrera. Cuando se obtiene la titularidad, los funcionarios adquieren perspectivas de carrera de largo plazo, mayor estabilidad en el empleo y mayor motivación y, por tanto, se concentran mejor en la identificación con la institución y sus fines, aumenta la eficacia en fines y la eficiencia en medios, se les incentiva al diálogo y la cooperación, y se fomenta el trabajo en equipo. Por ello, se ha establecido en el Estatuto un procedimiento que da mayor certidumbre a este derecho de los funcionarios del Servicio que cumplan con los requisitos necesarios. Sin embargo, un rasgo esencial del Estatuto, a la altura de la discusión más reciente en materia de servicio civil, es que no se identifica la titularidad con la inamovilidad, pues, como lo señala el COFIPE, la permanencia del personal estará sujeta a la aprobación cada año de su evaluación del desempeño y de los exámenes de formación. La entrega de titularidades se inició hace año y medio, y hasta el momento se han otorgado a más de mil funcionarios.

#### FORMACIÓN

La mejora constante de los funcionarios del servicio es una prioridad para el Instituto, por lo que se ha contado con un Programa de Formación y Desarrollo que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, con el apoyo del Centro de Formación y Desarrollo. Este programa ha tenido por objeto asegurar el desempeño profesional de los servidores del organismo, promoviendo para ello que éstos posean los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios. El programa incluye tres fases: la de formación básica (de carácter introductorio) que busca dar homoge-

neidad a los conocimientos; la fase de formación profesional, para aportar conocimientos en materias vinculadas con las principales actividades del Instituto; y finalmente la fase de formación especializada, que busca profundizar los conocimientos del personal en áreas específicas de interés para el Instituto, o actualizar conocimientos básicos y profesionales.

Este programa funciona con base en materiales autoinstruccionales, que se encuentran en un proceso permanente de revisión y actualización. Se han elaborado antologías temáticas y guías de estudio, y se ha promovido la organización de talleres de formación y círculos de estudio. Es entonces un sistema de formación que atiende necesidades reales, pero que es económico.

## EVALUACIÓN

La evaluación es uno de los procesos más importantes, sino el que más, -y al mismo tiempo más complejos- de todo sistema de carrera. Al respecto, es necesario destacar que en el nuevo Estatuto se ha concebido la evaluación esencialmente como un instrumento para establecer un diálogo entre el Instituto y sus funcionarios, que derive en la separación efectiva y expedita de quien no cumpla (que en el IFE se ha cumplido en los casos correspondientes), pero sobre todo en una lógica de mejora permanente. Así, una de las virtudes del Estatuto es que la evaluación no es un instrumento aislado establecido meramente para castigar. Es un insumo para el cumplimiento de metas, la determinación de incentivos y, en su caso, sanción, seguimiento o mayor formación; en otras palabras, se ha tenido cuidado en identificar debidamente el mérito y el buen desempeño del personal de carrera, con base en criterios claros, consistentes y objetivos, que den certidumbre y generen confianza hacia adentro y hacia fuera del Instituto.

De esta forma, la evaluación es la columna vertebral o la piedra angular del Servicio Profesional Electoral. Existen tres tipos de evaluación: la del *desempeño*, que mide el cumplimiento anual de objetivos y el adecuado funcionamiento de actividades y funciones; la del *aprovechamiento* en el Programa de Formación y Desarrollo, que por medio de exámenes califica los conocimientos adquiridos; y una *evaluación global*, que, además de ponderar las dos anteriores, valora los incentivos o sanciones que se hubieran recibido.

Es posible señalar que la evaluación en el Servicio *Profesional* Electoral es una de las más avanzadas, pues, tras un proceso cuidado-

José Luis Méndez Martínez

so de revisión de los sistemas de evaluación de los países más desarrollados en el tema, se ha llegado a un sistema que se caracteriza por lo siguiente:

- Es una evaluación basada esencialmente en resultados concretos del desempeño de cada funcionario y en el cumplimiento de ciertos estándares, y no sólo en cumplimiento de actividades o normas.
- Se dan a conocer anticipadamente los criterios y factores de evaluación, a fin de que tanto evaluados como evaluadores sepan cómo y qué es lo que se va a evaluar.
- Se trata de una evaluación balanceada, puesto que, si bien la participación del superior jerárquico es importante, ésta no es la única, ya que se toma en cuenta también la valoración de otras instancias. De hecho, para los puestos más altos, incluso los partidos políticos participan en algunos de los aspectos de evaluación.
- La evaluación funciona también como un mecanismo de planeación, al fijarse con anticipación las metas y los objetivos de cada puesto o cargo del servicio.
- Hay una vigilancia sobre la aplicación objetiva de las evaluaciones, que está fijada como una responsabilidad central de los funcionarios, y que, en caso de no aplicarse adecuadamente, está sujeta a sanción.

#### PROMOCIÓN

Respecto al desarrollo de la carrera de los funcionarios del Servicio, se establecen dos vías alternas: la promoción en rangos (que se basa en los resultados de la evaluación) y el ascenso en cargos o puestos (que ocurre por medio de concursos). Así, el nuevo Estatuto reglamenta en forma novedosa la duración de la carrera del personal del Servicio a lo largo de nueve rangos, al establecer en cada uno de ellos una estancia temporal mínima, de carácter obligatorio, que permita la promoción con base en la continua comprobación del mérito del personal de carrera. Finalmente, se establece también la posibilidad de obtener incentivos (que ya se han comenzado a otorgar) por los buenos resultados de las evaluaciones de los funcionarios del Servicio. De esta forma, como en todo servicio de carrera eficaz, se establecen mecanismos de promoción y ascensos que se basan ante todo en el desempeño y las capacidades. Al mismo tiempo, estos

mecanismos ofrecen al funcionario del Instituto perspectivas de carrera de largo plazo y; sobre todo, la conciencia de cualquier incentivo, rango o puesto que pudiera obtener lo hará sólo por medio de su trabajo.

Algo que debe destacarse es el hecho de que, en el diseño del sistema de promociones e incentivos, se tuvo mucho cuidado en que éste estuviera estrictamente en función de las posibilidades presupuestales del IFE, pues se quiso evitar que, por un mal diseño, se llegaran a tener problemas financieros que terminaran en una inviabilidad financiera del sistema.

### SANCIÓN

Por último, el Estatuto regula claramente la forma de sancionar al personal que se desvía de las normas establecidas en el mismo. Como causas de sanción, el Estatuto establece: el mal desempeño en un año cualquiera de su trabajo, la reprobación de cualquiera de las materias del programa de formación, el incumplimiento de sus obligaciones o la comisión de infracciones. Para ello se establece un procedimiento claro y transparente para imponer sanciones, que da oportunidad al funcionario de defenderse y además, en su caso, pedir una reconsideración. Se ha determinado de manera precisa a la vez que balanceada a las autoridades instructora y resolutora, y se ha mejorado tanto el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones como la forma en que opera el recurso de inconformidad, procesos en los cuales existe en todo momento la garantía de audiencia y legalidad. Se trata entonces de un procedimiento justo y transparente, que se basa en la equidad y que elimina la discrecionalidad en la imposición de sanciones. Los funcionarios del IFE son de confianza, pero en nuestra institución no pueden salir sin que medie un procedimiento de ley bien justificado.

Se incluye también en el Estatuto un catálogo de derechos, obligaciones y prohibiciones del personal de carrera, que constituye el código de ética que motiva a la vez que obliga a los funcionarios a comportarse siempre de forma imparcial. Además, como elemento novedoso se instituye la obligación de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral de establecer mecanismos permanentes de comunicación con los funcionarios del Servicio. Ello abre en cierta medida la participación de los servidores del Instituto en la toma de decisiones en materia del Servicio.

Hasta ahora he mencionado cada uno de los procesos que componen al Servicio de manera separada. Sin embargo uno de los rasgos

más importantes del Estatuto es que logra una fuerte vinculación entre cada uno de ellos. De este modo, además de que cada uno de los procesos es internamente coherente, el conjunto de ellos muestra una integridad clara. Sobre esta vinculación es conveniente señalar que está reflejada en el organigrama de la Dirección Ejecutiva, para que ésta se reestructurase y funcionase de manera más eficaz. Esta reorganización derivó en dos direcciones y seis subdirecciones, cinco de ellas encargadas cada una de un proceso sustantivo del Servicio.

De esta forma, gracias a esta organización por procesos, cada proceso tiene un responsable directo, que a su vez es evaluado objetivamente en su desempeño de manera regular. Esta estructuración permite que la administración y desarrollo del Servicio Profesional Electoral esté a cargo de una oficina eficiente y altamente profesional.

Otro rasgo que vale la pena destacar, pues es una de las virtudes mayores del Servicio Profesional Electoral, es la fuerte transparencia con que se realizan todos y cada uno de los procedimientos relacionados con el Servicio. La Dirección Ejecutiva, si bien goza de autonomía para desarrollar sus actividades, tiene que rendir cuentas a las autoridades del Instituto, que están permanentemente al tanto de cómo opera el Servicio. Asimismo, el Servicio tiene ventanas en todos los procesos para que los partidos políticos, las autoridades del IFE y la ciudadanía en general puedan convencerse de la imparcialidad y profesionalismo de los funcionarios.

Este servicio de carrera diseñado para el IFE ha logrado sustituir el amiguismo por un sistema basado en el mérito; a la incertidumbre laboral por una estabilidad en el empleo -aunque condicionada por el buen desempeño-; a la lealtad individual en la que se rinden cuentas sólo al superior por una responsabilidad institucional; al énfasis en actividades por el énfasis en los resultados; y a la rutina por la mejora continua.

Además, el Estatuto establece un equilibrio entre las obligaciones de los funcionarios del Servicio y los incentivos que se les otorgan. Así, si bien se establecen requisitos más estrictos para el ingreso, la permanencia y la promoción, también existe mayor certidumbre. Aunque hay mayor exigencia para dichos funcionarios, se les ofrecen más y mejores posibilidades de formación para que cada uno cumpla mejor sus funciones. Finalmente el personal está sujeto a un escrutinio permanente de sus actividades y resultados, pero al mismo tiempo obtiene perspectivas de carrera de largo plazo. Esto ha desarrollado, en síntesis, un servicio de carrera equilibrado.

En estos momentos, es posible destacar que, gracias al esfuerzo de las autoridades y los funcionarios del instituto, a un año y medio de la entrada en vigor del nuevo Estatuto, se han logrado poner en práctica los procesos del Servicio y se ha avanzado considerablemente en el objetivo de consolidar al Servicio Profesional Electoral como uno de los servicios civiles más avanzados de Latinoamérica, al conjugar éste, como hemos señalado, las mejores prácticas internacionales con las necesidades institucionales. Todo ello se ha logrado, además, gracias a un cuerpo capaz, comprometido y profesional de funcionarios, en nuestra opinión los más estrictamente vigilados y evaluados actualmente en nuestro país. El nuevo marco normativo previsto por el Estatuto hace posible que México cuente hoy en día con un servicio civil para la democracia, es decir, con un grupo de funcionarios electorales que estuvo a la altura del reto fundamental que representaron las elecciones federales en México del 2 de julio pasado y que podrá seguir enfrentando los retos de próximas elecciones, a fin de que México pueda continuar su marcha.

## EL SERVICIO FISCAL DE CARRERA

Luis Vázquez Cano\*

La administración tributaria mexicana ha venido experimentando un proceso de evolución permanente, cuya expresión más reciente se materializó en julio de 1997, cuando inició sus funciones el *Servicio de Administración Tributaria* (SAT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargado de recaudar las contribuciones federales y de comercio exterior.

Los propósitos que motivaron la transformación de la entonces Subsecretaría de Ingresos en dicho organismo, perseguían:

- Despolitizar sus funciones, al liberarla de la responsabilidad de diseñar la política fiscal.
- Hacer más eficiente su funcionamiento, al contar con políticas internas que le dieran una capacidad de respuesta más ágil y oportuna.
- Modernizar y optimizar sus procesos, rediseñándolos e incorporando nuevas tecnologías y sistemas.
- Modificar el concepto de atención al contribuyente, reforzando la filosofía de servicio en la institución.
- Especializar y profesionalizar a los servidores fiscales.

\*Licenciado en Administración por la Universidad Iberoamericana.  
Cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por Florida International University, EE.UU.  
Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, *Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*  
Coordinador Académico de la especialización en Administración y Desarrollo de Personal de INAP

En este sentido, la Ley del Servicio de Administración Tributaria estableció en su Título Tercero, un Capítulo Único dedicado al Servicio Fiscal de Carrera en donde dispone que éste tendrá la finalidad de dotar al SAT de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.

La instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera persigue un doble propósito: por un lado, que el Servicio de Administración Tributaria logre niveles óptimos de operación al contar con los cuadros técnicos, directivos y profesionales idóneos, y por el otro, organizar un sistema de servicio civil que estimule la superación constante del personal, que lo impulse a alcanzar niveles de excelencia en su desempeño y a sentirse satisfecho dentro de la institución, y en consecuencia, que se sienta motivado para permanecer en ella.

Los principios rectores que definen la filosofía y bajo los cuales se organizan e integran todos los componentes del Servicio Civil de Carrera son:

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

Para diseñar, instrumentar y evaluar este novedoso modelo de administración de personal, fue necesario crear tanto la estructura como el marco normativo que daría cauce y orientación a las nuevas políticas en esta materia.

Atendiendo a lo anterior en julio de 1997 se creó el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, responsable de coordinar con las autoridades competentes el diseño e instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera, así como de proponer, aplicar, interpretar y actualizar tanto el Estatuto que lo rige, como las disposiciones reglamentarias y los procedimientos que le son inherentes.

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

- Los funcionarios Fiscales de Carrera, que son aquellos directivos, especialistas y técnicos de confianza que han superado el proceso de reclutamiento y selección para nuevo ingreso, o bien que han aprobado el proceso de detección de conocimientos y habilidades para el personal que labora actualmente en la institución.
- Los Funcionarios Fiscales de libre designación, en donde se agrupan los directivos, especialistas y técnicos de confianza que pueden ser nombrados y removidos libremente.
- Los empleados de base, que se rigen por la reglamentación prevista para el personal sindicalizado, y que también pueden aspirar a ser funcionarios de carrera renunciando o pidiendo licencia a su base y cubriendo los requisitos que correspondan.

En suma, las bases fundamentales del Servicio Fiscal de Carrera, están orientadas a propiciar que el Servicio de Administración Tributaria cuente con los mejores servidores públicos, cuyos méritos y buen desempeño les permitan disfrutar de estabilidad laboral y de remuneraciones equitativas acordes con la responsabilidad que cada quien tiene asignada.

El Servicio Fiscal de Carrera fue concebido como un sistema que interviene en toda la vida laboral del servidor público, desde su ingreso hasta su retiro. En dicho sistema se integran e interactúan diversos subsistemas regulados por un marco normativo claro y preciso, que son los siguientes: Incorporación, reclutamiento y selección de personal; compensaciones y reconocimientos; planeación de la carrera fiscal; capacitación, desarrollo y cultura organizacional; y evaluación.

Dichos subsistemas se nutren y actualizan entre sí debido a que se encuentran totalmente automatizados e interconectados, constituyendo en conjunto una plataforma sumamente valiosa para dotar a la institución de un esquema de planeación de recursos humanos.

## 1.- MARCO NORMATIVO

El Servicio Fiscal de Carrera está regido por un Estatuto que regula las relaciones entre los funcionarios fiscales y el Servicio de Administración Tributaria.

El objetivo de este ordenamiento es establecer las bases para la integración, organización, funcionamiento, operación y desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera.

En su capitulo se describen los órganos de gobierno que intervienen en su instrumentación y que constituyen la autoridad rectora del Servicio Fiscal de Carrera. En este sentido, la máxima responsabilidad en la materia corresponde a la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, integrada por un presidente, que es el Titular del Servicio de Administración Tributaria, un Secretario Técnico y los titulares de las unidades administrativas que conforman la institución.

El Estatuto igualmente define las características de los Funcionarios Fiscales de Carrera y los de libre designación, así como cada una de las políticas y sistemas que en conjunto conforman el Servicio Fiscal de Carrera, relativas al ingreso, remuneraciones, compensaciones, plan de carrera, promociones, capacitación y desarrollo, y evaluación.

También se describen en este ordenamiento las causas que pueden dejar sin efecto o ser motivo de revocación del nombramiento de los Funcionarios Fiscales de Carrera, así como los derechos y obligaciones tanto para los Funcionarios Fiscales como para el Servicio de Administración Tributaria.

Es importante resaltar que el propio Estatuto contempla la necesidad de defender a los Funcionarios Fiscales de Carrera contra actos de autoridad que afecten sus derechos. De aquí que se contemple la existencia de un Comité de Conciliación, ante el cual los afectados podrán interponer recursos de revisión para solventar situaciones como las descritas.

Por último, de manera transitoria se adoptan las prevenciones necesarias para garantizar la instrumentación gradual de este proceso. Destaca dentro de ellas el haber dado la calidad de Funcionarios Fiscales de libre designación al personal de confianza que se encontraba laborando en el SAT en la fecha que dio inicio el Servicio Fiscal de Carrera, quien posteriormente ha ido paulatinamente participando en el proceso de detección de conocimientos y habilidades, para obtener la calidad de Funcionarios Fís-

----- LuisVázquezCano

cales de Carrera, siendo el objetivo lograr que cuando menos el 80% de los Funcionarios Fiscales de libre designación adquieran la calidad de carrera en un lapso de siete años.

Derivadas del Estatuto y para definir, concretar y detallar cada una de las políticas y sistemas contemplados en dicho ordenamiento, existen también un conjunto de disposiciones reglamentarias que determinan con precisión las normas aplicables en cada caso, los procedimientos a seguir y los formatos y reportes a utilizar.

Por último, una parte fundamental del marco normativo del Servicio Fiscal de Carrera es el Código de Ética para los Funcionarios Fiscales, en el cual se establecen los valores y principios que deben regular la actuación de dichos Funcionarios y las bases para su aplicación.

## 2.- SUBSISTEMAS DEL SERVICIO FISCAL DE CARRERA

### **Incorporación**

Este subsistema busca dar oportunidad a los servidores públicos que laboran en el Servicio de Administración Tributaria, para adquirir la calidad de Funcionario Fiscal de Carrera.

La incorporación al Servicio Fiscal de Carrera es un proceso gradual y voluntario que permite identificar si el servidor público cuenta con los conocimientos, habilidades y características de personalidad requeridos para el desempeño del puesto que ocupa.

Este proceso se desarrolla con la ayuda de exámenes. Se aplican baterías de pruebas psicológicas confiables, estandarizadas en México que miden las capacidades, habilidades y características de personalidad que se requieren para desempeñar los diferentes grupos de puestos; adicionalmente, se cuenta con exámenes teórico-prácticos para cada puesto específico, que permiten detectar el nivel de conocimientos del ocupante sobre las funciones que realiza.

Un aspecto fundamental para otorgar la calidad de servidor fiscal de carrera es la ponderación de resultados, mediante la aplicación del subsistema de evaluación del desempeño.

A través de este subsistema se califica el desempeño del evaluado en cuanto al cumplimiento de las metas que le han sido asignadas por la

institución previa concertación con el propio interesado, así como las competencias que debe cubrir de acuerdo a su puesto.

Igualmente es tomada en cuenta la trayectoria laboral del servidor fiscal en la institución, información que se encuentra debidamente registrada en el Inventario de Recursos Humanos, y que es actualizada periódicamente.

Como resultado de la evaluación que se realice a los servidores públicos que acepten participar voluntariamente en el proceso, se les otorga la calidad de Funcionario Fiscal de Carrera a los que hayan demostrado contar con los conocimientos, habilidades y desempeño requeridos. El otorgamiento de la calidad se realiza mediante la constancia del nombramiento de Funcionario Fiscal de Carrera y la toma de protesta correspondiente, en la que se compromete a desempeñarse conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, el Código de Ética y las disposiciones administrativas correspondientes.

También como resultado de la evaluación se tiene previsto realizar una planeación de recursos humanos y otorgar las agendas de capacitación correspondientes para el reforzamiento de conocimientos y/o la obtención de aquéllos que se requieran para el desempeño profesional óptimo.

### **Reclutamiento y Selección**

Este subsistema tiene como objetivo contar con personal de nuevo ingreso que tenga los conocimientos, la experiencia, las habilidades y las actitudes que se requieran para desarrollar las funciones asignadas a cada uno de los puestos.

Se lleva a cabo a través de tres etapas principales:

- *Reclutamiento.* Contempla la emisión de convocatorias abiertas mediante los medios masivos de comunicación, para que acudan los interesados que cubran los requisitos establecidos en aquéllas y llenen una solicitud de empleo.
- *Preselección.* En esta etapa se aplican dos tipos de evaluaciones. Por un lado, el examen de conocimientos generales que consiste en una prueba para evaluar los conocimientos adquiridos mediante la educación formal, así como el interés o disposición de los sujetos para adquirir información nueva. Por el otro, la prue-

Luis Vázquez Cano

ba de estabilidad emocional tiene por objeto constatar que los aspirantes que pasen al proceso de selección posean el control de impulso necesario para adaptarse adecuadamente al ambiente laboral del Servicio de Administración Tributaria.

- *Selección.* En esta fase se aplican los exámenes que permitan determinar los conocimientos, experiencia, capacidades, habilidades, valores y rasgos de personalidad de los aspirantes para elegir aquellos candidatos que tengan el perfil más adecuado para desempeñar el puesto vacante, a través de instrumentos objetivos y confiables.

En este sentido, los instrumentos de evaluación utilizados son los siguientes: las pruebas psicométricas que permiten evaluar las capacidades, habilidades, valores y características de personalidad de los aspirantes; el examen de conocimientos teóricos (adquiridos en instituciones educativas y en la experiencia laboral previa) que sirve para medir si el nivel de éstos es suficiente para que el aspirante desempeñe el puesto. Asimismo, es relevante mencionar tanto el examen médico y la encuesta socioeconómica que se le aplican al aspirante a convertirse en Funcionario Fiscal de Carrera, como el periodo de prueba en el que el candidato debe aprobar un curso propedéutico impartido por profesores del Instituto Nacional de Administración Pública y acreditar la evaluación del desempeño del mismo periodo de prueba.

### **Compensaciones y Reconocimientos**

Las remuneraciones que hasta ahora se han asignado a los funcionarios fiscales se basan en el nivel jerárquico y salarial de las plazas, sin tomar en cuenta la naturaleza de las funciones de los puestos ni su valor relativo.

Por ello, este subsistema tiene por objeto el que se inicie un proceso para que sean otorgadas remuneraciones acordes con las funciones y responsabilidades de cada puesto, así como las prestaciones económicas y los beneficios que favorezcan el bienestar, y un sistema de incentivos que reconozca y estimule la productividad.

En atención a lo anterior, fue necesario definir los puestos y la estructura ocupacional del Servicio de Administración Tributaria, de tal forma de estar en condiciones de proponer un esquema de compensaciones equitativo en lo interno, competitivo en lo externo en función de las disponibilidades presupuestales, y que reconozca el desempeño de los funcionarios fiscales.

*Serticio Público de Carrera en Mexico*

Para ello se cuenta con la descripción de funciones que se realizan en el puesto, cómo se hacen y para qué se hacen. El perfil de requerimientos, por su parte, define el mínimo de conocimientos, habilidades y responsabilidades que se necesitan para desempeñar el puesto, así como las condiciones de trabajo en que éste se desarrolla. La valuación de los puestos del Servicio de Administración Tributaria, ha fijado el valor relativo de los puestos con base en el grado en que se requiere cada uno de los factores específicos para desempeñarlo.

Asimismo, se busca la instrumentación de un nuevo tabulador de sueldos flexible con base en el nivel jerárquico y el grado de responsabilidad de cada puesto y otorgar los estímulos correspondientes al nivel del desempeño.

### **Planeación de la Carrera**

Tiene por objetivo estructurar la carrera de los funcionarios fiscales mediante la identificación de los puestos a través de los cuales pueden desarrollarse y ascender dentro de la organización.

Permite la clasificación de los puestos por línea promocional ascendente y por especialidad, así como integrar los Planes de Carrera individuales y emitir las Agendas de Desarrollo. La realización de la carrera en el Servicio Fiscal, se lleva a cabo mediante concursos de promoción que contemplan la aplicación de exámenes de oposición, la evaluación del desempeño y la trayectoria laboral, para que el funcionario que logre la calificación más alta, obtenga el ascenso.

La promoción tiene por objeto propiciar el ascenso de los funcionarios fiscales a puestos de mayor jerarquía o responsabilidad, o en su caso, en forma lateral hacia un puesto diferente del mismo grupo jerárquico y grado de responsabilidad. Este proceso implica la emisión de convocatorias a nivel central, estatal y local, así como la aceptación de solicitudes de participación para someter a los candidatos que cumplan con los requisitos a la aplicación de exámenes psicométricos y de conocimientos teórico-prácticos y la valoración del desempeño. El candidato que obtenga la mejor calificación en dichos instrumentos, ocupará la plaza vacante.

Las Agendas de Desarrollo tienen como finalidad informar a los funcionarios fiscales que participan en los procesos de detección de conocimientos y habilidades, promociones y reclutamiento y selección, las materias y las habilidades a reforzar y los cursos que deben acreditar para desempeñar con mayor eficiencia el puesto que ocupan.

Los planes de carrera permiten identificar los puestos a través de los cuales pueden ascender los funcionarios fiscales dentro del Servicio de Administración Tributaria. Los planes de carrera se elaboran considerando los conocimientos y habilidades de cada funcionario fiscal y se le proporciona tanto el plan de carrera como la agenda de desarrollo de cada uno de los puestos que pretende alcanzar.

### **Sistema Integral de Formación**

Este subsistema representa un apoyo fundamental del Servicio Fiscal de Carrera, ya que a través de él se obtiene el refuerzo, actualización y desarrollo de los conocimientos y habilidades que los funcionarios fiscales requieren desde su incorporación y en todo el trayecto de su carrera dentro de la institución.

Para su operación, se establecen cuatro vertientes básicas:

- *La vertiente de profesionalización*, sustentada en la operación de planes curriculares que consisten en procesos continuos, sistemáticos y ordenados secuencialmente, desde los niveles más generales o básicos del conocimiento, hasta niveles de especialización en alguna tarea o función, dentro de las diferentes áreas sustantivas y administrativas de la Administración Tributaria.

La profesionalización incluye los programas siguientes:

*El Programa de Formación Propedéutica*, que tiene como finalidad la de proporcionar al personal de nuevo ingreso al Servicio Fiscal de Carrera, una vez que ya ha sido seleccionado como aspirante a Funcionario Fiscal de Carrera, la información y conocimientos necesarios que propicien su inmersión al ámbito laboral, técnico y a la filosofía de la organización, a través de un programa de formación secuencial y básico de aprendizaje.

*El Programa de Formación para el Puesto*, que busca proporcionar a los Funcionarios Fiscales los conocimientos necesarios para el desarrollo eficiente de su puesto actual, con base en las Agendas de Desarrollo.

*El Programa de Formación para la Promoción*, el cual se fundamenta en la currícula de conocimientos de los puestos y en las Agendas de Desarrollo de los Funcionarios Fiscales, y tiene como

finalidad proporcionarles el acceso a los conocimientos que requieren para ocupar puestos de mayor responsabilidad en la organización, de acuerdo al plan de carrera.

*El Programa de Formación Directiva*, tiene como propósito que el personal de mando logre ubicar y potenciar su contribución a los resultados del Servicio de Administración Tributaria, desarrollando las habilidades necesarias y adquiriendo los conocimientos inherentes a la gestión directiva.

- *La vertiente de capacitación:* está orientada a asegurar la actualización normativa del personal ya atender los requerimientos de capacitación derivados de la operación, el rediseño de procesos y la reestructuración organizacional.
- *La vertiente de apoyo a los procesos:* busca, mediante la aplicación de programas específicos, promover la escolarización, la alta especialización y la formación de facilitadores del aprendizaje.
- *La vertiente de cultura organizacional:* está dirigida al mejoramiento del clima organizacional, a lograr la identificación del personal con la misión, visión y los valores del Servicio de Administración Tributaria, así como a promover y desarrollar equipos de alto desempeño.

Un cambio organizacional como el que se produjo con la creación del Servicio de Administración Tributaria, podría haber enfrentado serias resistencias y obstáculos del personal si no contaba con su apoyo y participación.

Por tales razones se impulsó un proceso que contribuyera a motivar un clima de trabajo adecuado en la organización y estimulara la participación del personal en la puesta en marcha del Servicio de Administración Tributaria.

El objetivo primordial de este proceso fue el de dirigir y ordenar los esfuerzos de nuestra institución hacia la promoción de una nueva cultura organizacional, que motivara una mejora en el ambiente de trabajo y la participación del personal en las transformaciones a propósito de la constitución del Servicio de Administración Tributaria.

## Evaluación

En términos generales, su objetivo es contar con información integral del personal del Servicio de Administración Tributaria e identificar de manera periódica y sistemática el nivel de eficiencia de los funcionarios fiscales en su desempeño.

De manera específica, el subsistema de evaluación persigue los objetivos siguientes:

- Orientar el desempeño de los funcionarios fiscales hacia el logro de las grandes metas del Servicio de Administración Tributaria y hacia el mejoramiento de la eficiencia de sus métodos de trabajo.
- Promover y hacer más eficiente la coordinación de esfuerzos dentro y entre las áreas que integran el Servicio de Administración Tributaria.
- Generar una base objetiva de información sobre el desempeño laboral individual de los funcionarios fiscales, que permita reforzar la toma de decisiones en materia de contrataciones, bajas, incrementos de nivel salarial, ascensos, promociones y otorgamiento de estímulos.
- Proporcionar información relevante para el diseño de programas de capacitación y para orientar el desarrollo de los funcionarios fiscales.
- Ayudar en la determinación del potencial de desarrollo de los funcionarios fiscales y en su planeación de carrera.
- Retroalimentar los procesos de selección y capacitación, para su optimización.

Los procesos principales del subsistema de evaluación son el inventario de recursos humanos y la evaluación del desempeño.

El primero proporciona información personalizada sobre datos generales, información académica y trayectoria laboral previa y dentro de la institución.

El segundo califica el desempeño de mandos medios y superiores, así como del personal operativo, con base a las metas establecidas por la institución a cada servidor fiscal ya las competencias que deben cubrir en todos los casos.

### **Sistema Informático**

Para la operación del Servicio Fiscal de Carrera fue necesario crear una plataforma informática que permitiera articular y retroalimentar a cada uno de los subsistemas existentes, a fin de contar con información oportuna y confiable para la toma de decisiones en materia de recursos humanos. El sistema igualmente permite llevar un adecuado control y evaluación del funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera, y la adopción ágil de medidas correctivas para su mejora continua.

En ese sentido, se cuenta con una base de datos central que nutre y está en permanente interacción con cada uno de los subsistemas y procesos necesarios para el funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera.

En ella se agrupa la información relacionada con la estructura ocupacional y las remuneraciones que corresponden a cada puesto, el inventario de recursos humanos y los puestos existentes en la institución con sus respectivos temarios de conocimientos.

De aquí se desprende la información necesaria para alimentar todos los procesos inherentes al Servicio Fiscal de Carrera, como son el de incorporación, el de reclutamiento y selección y el de promociones, de los que se derivan los planes de carrera y las agendas de desarrollo a cubrir dentro del Sistema Integral de Formación, una vez que han sido aplicados los exámenes correspondientes, sistematizados en el módulo respectivo.

Igualmente confluyen, alimentan y actualizan esta base de datos las evaluaciones del personal, tanto en el periodo de prueba como en el desempeño cotidiano, derivándose de todo ello la información necesaria para identificar el potencial de desarrollo de cada funcionario fiscal e ir anticipadamente generando las tablas de reemplazo para los distintos puestos de la institución.

### **3.- PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

En los tiempos actuales no es posible concebir una administración de los recursos humanos que sólo contemple el "*hoy*". Es necesario pla-

---

*Luis VázquezCano*

near a futuro y ello implica, entre otras cosas, prever quiénes podrán ocupar las posiciones de mando y coordinación en los próximos años y cómo podrán prepararlos desde ahora.

De ahí que la planeación de los recursos humanos constituya uno de los componentes esenciales que debe contemplar cualquier modelo de servicio profesional o civil de carrera.

Esta función involucra desde luego la realización de un proceso continuo y sistemático que permita dar congruencia a las necesidades de corto, mediano y largo plazo del organismo, con el potencial de los cuadros profesionales y técnicos disponibles. Su esencia radica en lograr generar un esquema normativo, administrativo y laboral suficiente para asegurar al personal la estabilidad en el empleo, condicionándolo únicamente al mantenimiento de un alto nivel de eficiencia y desempeño.

La planeación de recursos humanos deberá asegurarse a partir de que la institución cuente con la definición de su misión, visión y valores para el logro de sus objetivos y metas, prosiguiendo con el establecimiento de la estructura orgánica y ocupacional requeridas para la operación correcta de la institución en términos de eficiencia, calidad, productividad y buen servicio a la ciudadanía.

El conocimiento de la estructura ocupacional permitirá especificar el número y tipo de puestos requeridos por la institución e identificar las siguientes categorías del personal: el que cubre los requerimientos; el que los excede; el que tiene carencias para cubrirlos; el que es necesario contratar y el personal prescindible.

Dicha actividad deberá asimismo estar permanentemente vinculada a las acciones de reestructuración organizacional y al rediseño de los procesos, con el objeto de que la planeación de los recursos humanos sirva de soporte y corra en paralelo a la evolución de la institución.

Desde esa perspectiva, podemos afirmar que el Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria posee ya una plataforma sumamente completa y automatizada que, al asociar las diversas actividades que hemos mencionado anteriormente, permitirá en un corto plazo realizar una adecuada planeación de los recursos humanos.

Sin duda el aprovechamiento y la posibilidad de concretar esta actividad, exigirá como pre-requisito la adopción de una política institucional

clara y definida que asegure la continuidad del proceso independientemente de los cambios del más alto nivel de autoridad. En este sentido la formalización de la planeación de carrera a nivel de norma obligatoria y su inserción como parte de la planeación estratégica es una modalidad que se está imponiendo para asegurar su vigencia permanente.

#### 4.- CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVICIO FISCAL DE CARRERA

Para reforzar las acciones que promuevan el apego a la legalidad, equidad y a los valores más altos de la función pública, el Servicio de Administración Tributaria, en coordinación y con el apoyo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, elaboró y dio vigencia al Código de Ética del Servicio Fiscal.

Este Código de Ética tiene como propósito definir y hacer públicos los principios que deben guiar la actuación de los funcionarios fiscales, complementando las disposiciones que al respecto establece la Constitución, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Legislación Fiscal y Aduanera y demás ordenamientos legales.

Los principios que contempla son los de lealtad; probidad; responsabilidad; imparcialidad y justicia; integridad; vocación de servicio, respeto y excelencia.

En pocas palabras, el Código de Ética tiene la virtud de señalar con claridad lo que el Servicio de Administración Tributaria y su personal piensan y quieren hacer como sello distintivo en su trabajo. Referirse a los valores que el Código de Ética establece adquiere una importancia singular cuando los contribuyentes, y la sociedad en general, los aprecian como elementos insustituibles en una forma de trabajo que busca los mejores resultados para la institución y para ellos.

Es importante señalar que para garantizar el cumplimiento de este ordenamiento está prevista su observancia como factor en la evaluación del desempeño de los Funcionarios Fiscales e igualmente se toma en cuenta para acreditar el proceso de promociones. De la misma forma el apego a dichos preceptos está contemplado por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se incurra en los supuestos del Artículo 47.

## 5.- BENEFICIOS DEL SERVICIO FISCAL DE CARRERA

El Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria, en cuanto a la concepción, diseño y estrategia de instrumentación se refiere, es una propuesta de gestión y desarrollo de recursos humanos novedosa y moderna, que proporciona indudables beneficios en varios sentidos.

Para los servidores públicos, significa la posibilidad de contar con una estabilidad laboral a partir de sus méritos y de su desempeño, y de realizar una verdadera carrera fiscal que estimule su permanencia en la institución, contando con los apoyos necesarios en materia de capacitación y desarrollo.

Para la institución sin duda le representará la posibilidad de consolidar sus cambios estructurales, alcanzar niveles óptimos de operación y con ello mejorar su capacidad recaudatoria, al contar con cuadros técnicos, profesionales y directivos mejor preparados, motivados y especializados. Del mismo modo, el establecimiento de una carrera profesional propiciará la permanencia, estabilidad y desarrollo constante del personal, con lo cual se fortalecerá la continuidad de los programas y acciones que la institución ha emprendido.

Por último, los beneficios para la sociedad se reflejarán sin duda alguna en una mayor capacidad para recaudar los recursos necesarios para financiar el gasto público, asegurando mayor calidad en el servicio y atención así como una interacción y comunicación adecuada con los contribuyentes.

Representará también la posibilidad de otorgar una más adecuada, transparente, imparcial y pronta aplicación de las leyes impositivas mexicanas, y de enfatizar las acciones preventivas y de simplificación para fortalecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, lográndose con todo ello reforzar confianza de la sociedad en la institución.

## LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA

*Jorge Ventura Nevares\**

### 1.- PRESENTACIÓN

El dinamismo de nuestro entorno nos demanda constantemente obtener y desarrollar nuevas habilidades, conocimientos precisos, propuestas innovadoras y actitudes diferentes que ayuden a comprender y a valorar el sentido del cambio y nos permitan insertarnos de manera ventajosa en sus movimientos.

Así, Ybajo este contexto, el reto fundamental consiste en revolucionar nuestras conciencias para integrarlas al ritmo de la modernidad.

En el caso específico de nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) inició en el año de 1989, un programa propio para avanzar en su modernización. Dicho programa tuvo como intención prioritaria atender de manera más eficaz los requerimientos de la sociedad en las disciplinas que competen al instituto, generando una rica base informativa para los mexicanos de hoy y del mañana.

Todas las acciones y actividades inmersas en el programa, se efectuaron dentro de un esquema de modernización institucional, que abarcó 10 vertientes: descentralización; infraestructura y equipamiento; metodologías; capacitación; concertación; nuevas áreas técnicas; nuevos productos; fomento a la cultura estadística y geográfica; nuevo marco administrativo; y profesionalización del personal. Posteriormente se incrementó una vertiente más: calidad total.

La vertiente de profesionalización del personal tiene como propósito fundamental garantizar que los logros y alcances obtenidos fueran de carácter permanente y continuamente mejorados. La manera de lograr esto es a través de la profesionalización de su personal.

\*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Coordinador Administrativo del *Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática*.

## 2.- ANTECEDENTES

El programa de profesionalización del INEGI, considera que su acervo más valioso es el recurso humano, por ello, al tomar en cuenta el carácter estratégico de la información que genera nuestro Instituto, se hizo necesario crear las condiciones laborales que permitieran atraer y mantener al personal calificado y garantizar su desarrollo y superación.

Así, en el año de 1991, estas condiciones originaron la necesidad de concebir e instrumentar de manera metodológica, el diseño, la estructura y la filosofía del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI (SIP) para capitalizar la experiencia de los recursos humanos del Instituto, factor preponderante en el desarrollo cotidiano de las funciones que tiene conferidas y que implican un servicio civil de carrera. El programa fue formalmente establecido mediante la publicación del Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de noviembre de 1994.

## 3.- MISIÓN

La misión que tiene encomendada el SIP es:

*"Promover una cultura de calidad mediante programas de administración y desarrollo de los recursos humanos, que respondan a las expectativas del personal y contribuyan al cumplimiento de la misión institucional".*

## 4.- OBJETIVO

Su objetivo institucional se refiere a:

*"Contar con un sistema que promueva el desarrollo profesional de los recursos humanos, el cual establezca las normas que regulen todos los procedimientos relacionados con la administración de personal, para el continuo mejoramiento de los procesos de trabajo".*

## 5.- ESTRUCTURA

La plataforma básica que sustenta al Sistema Integral de Profesionalización dentro del Instituto, comprende los siguientes aspectos, mismos que a su vez, conforman la bondad del sistema:

- El acceso al sistema y las promociones dentro del mismo se realizan vía convocatorias a exámenes y concursos de oposición.

----- Jorge Ventura Nevares

- El reclutamiento y la selección de personal se realizan con base en criterios de calidad y especialización.
- Mantiene políticas claras de su funcionamiento a través de reglamentos y manuales de operación.
- Realiza un programa de desarrollo profesional del individuo dentro de la institución.
- Contempla un programa de trabajo determinando objetivos y metas para cada trabajador.
- Apoya al trabajador mediante un programa flexible de retribuciones basado en el desempeño sobresaliente.
- Produce eficiencia en el desempeño profesional.
- Mantiene la inducción al puesto y al Instituto.
- Cuenta con una comisión reguladora del SIP que evalúa los avances del sistema y necesidades de modificación del mismo para mantenerse a la vanguardia.
- Genera en el trabajador confianza y seguridad en el empleo.
- Se basa en un intenso programa de capacitación laboral y especialización en la actividad.

## 6.- CARACTERÍSTICAS

El Sistema Integral de Profesionalización del INEGI está dirigido al personal que realiza funciones permanentes en el Instituto. Dicho personal tiene acceso a un conjunto de alternativas de desarrollo laboral y profesional que satisface sus expectativas personales, logrando el mejoramiento en la calidad de vida del trabajador, de su familia y del quehacer institucional.

El Sistema Integral de Profesionalización tiene un catálogo de puestos que van desde el de Servicios y Apoyo, hasta el nivel de Director de Área; cada uno de estos puestos tiene siete niveles salariales. Los niveles salariales superiores de un puesto pueden ser mayores a los primeros rangos del puesto inmediato superior, (se buscó una retribución apropiada para el personal técnico, sin que éste tuviera que asumir puestos de mando administrativo para lograr un salario que satisficiera sus expectativas profesionales. Lo anterior significa que por medio del SIP se puede lograr la especialización en el puesto y así tener una mayor retribución, sin necesidad a esperar a que se presente una vacante para poder recibir un sueldo mayor).

*Servicio Público de Carrera en México* -

Con base en el desempeño, la capacitación y las aportaciones al trabajo, se determinan los incrementos en rango salarial, (las solicitudes de incrementos se presentan ante la comisión, para el personal que tiene una antigüedad mínima de un año en el puesto que se está desempeñando como titular).

El sistema cuenta con la comisión SIP-INEGI que funge como órgano rector de la operación del programa. Asimismo se crearon subcomisiones del SIP en cada Dirección General y Dirección Regional. La comisión y las subcomisiones son las encargadas de evaluar y autorizar las promociones del personal.

Cuenta además con tres subcomisiones: la subcomisión de elaboración y actualización de exámenes, la subcomisión de análisis presupuestal y la subcomisión de bajas.

La evaluación del desempeño laboral se efectúa de manera permanente en todas las áreas de trabajo. Esta evaluación es responsabilidad de los jefes inmediatos. A partir de 1994, cuando se presentan vacantes en algunas plazas, éstas se comunican a través de convocatorias. A estas plazas pueden aspirar todas las personas que cumplen con los requisitos solicitados para cubrir dicho puesto, independientemente de su nivel y área de adscripción. Estas convocatorias son públicas y pueden inscribirse tanto personal interno como personas externas al INEGI sin diferencia alguna.

A través de la capacitación se fortalecen las opciones de desarrollo de cada trabajador, así como su eficiencia y productividad.

## 7.- VERTIENTES

Las vertientes promueven el desarrollo profesional de los recursos humanos del Instituto. Dichos programas operan y logran los siguientes beneficios:

- Establecen objetivos claros para la ocupación de vacantes.
- Permiten la profesionalización del personal del Instituto a través de la capacitación.
- Premian y estimulan el desempeño sobresaliente.
- Desarrollan las bases para el diseño de un plan estratégico enfocado hacia la calidad.

.....forp,e Ventura Nevares

Las vertientes que conforman al SIP son:

### **Requerimiento de Recursos Humanos**

Esta vertiente identifica las características del personal y necesidades de la institución en esa materia. Se conforma por cuatro procedimientos:

- Inventario de recursos humanos.
- Descripción y perfiles de puesto.
- Análisis de estructura.
- Bolsa de trabajo.

### **Ingreso y/o Promoción**

Los mecanismos de esta vertiente permiten reclutar candidatos vía concurso a través de convocatorias, o bolsa de trabajo y seleccionar, según el programa de contratación, al personal acorde al puesto, buscando siempre que éste sea el idóneo, y promover el desarrollo profesional con base en los requerimientos de los puestos.

### **Inducción**

Esta vertiente tiene la finalidad de lograr que el personal de nuevo ingreso conozca la estructura y las funciones principales de la institución; así como también los aspectos básicos de su unidad de adscripción para facilitar la integración y adaptación de su ámbito laboral.

### **Conducción y Evaluación del Desempeño**

El objetivo de esta vertiente es lograr mejorar el desempeño del personal a través de programación, orientación, supervisión, dirección y retroalimentación, todo ello mediante un proceso de conducción y evaluación permanente.

### **Planeación y Desarrollo del Personal**

Mediante esta vertiente se logra promover el mejoramiento individual y de los grupos de trabajo por medio de actividades de asesoría, capacitación y desarrollo del potencial humano.

*Servicio Público de Carrera en México*

El cumplimiento del programa se lleva a cabo a través de:

- Un plan de desarrollo individual.
- Un plan de desarrollo grupal.
- La detección de necesidades de capacitación.

### **Incremento en Rango Salarial**

El objetivo de esta vertiente es estimular el desempeño sobresaliente del personal a través de mejorar el nivel de ingresos, fomentando con ello la especialización dentro del mismo puesto. Existen tres consideraciones para el contexto de esta vertiente:

- Sólo podrá presentarse propuesta de incremento salarial, del personal con antigüedad mínima de un año desempeñando las funciones en su puesto.
- Los incrementos serán a un rango superior dentro del mismo puesto.
- Toda propuesta deberá estar soportada por la cédula de justificación o autojustificación de desempeño sobresaliente, según sea el caso, conforme a los parámetros de desempeño sobresaliente establecidos.

Los factores de evaluación que considera la vertiente son:

- Autocrítica y deseo de superación.
- Confiabilidad.
- Colaboración y trabajo en equipo.
- Iniciativa y creatividad.
- Capacitación efectiva
- Conocimiento del puesto.
- Cantidad en el trabajo.
- Calidad en el trabajo.

## **8.- LOGROS**

En este contexto, el INEGI ha asumido con seriedad y profesionalismo sus compromisos; se ha sumado al esfuerzo general del país con la

---

Jorge Ventura Nevares

adopción de un programa propio de modernización institucional y ha brindado eficientes servicios en los ámbitos de su competencia.

Este programa ha permitido que México cuente con un valioso acervo informativo y que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica sea reconocido a nivel mundial.

Asimismo, y en el marco que aquí nos tiene, he de decirles a ustedes que ninguna obra importante y trascendente puede realizarse sin calor humano, sin infundir en el espíritu del hombre confianza y seguridad en sí mismo, sin mover las fuerzas creadoras para vencer la inercia, la dispersión de esfuerzos, la inseguridad, la incredulidad y la falta de fe.

Porque más allá de las cifras que se han expuesto, que de suyo son impactantes: 658 convocatorias con 3,038 plazas convocadas; 29,122 candidatos registrados y 2,572 candidatos seleccionados, también es importante subrayar que con el Sistema Integral de Profesionalización en el INEGI, hemos edificado una conciencia solidaria de que somos capaces, de que podemos conseguir, de que podemos edificar cosas grandes, cosas útiles, de que podemos elevarnos constantemente sobre nuestros propios méritos y hacerlos que signifiquen mover estructuras de pensamiento de los viejos esquemas administrativos.

El SIP del INEGI, ha llenado de vigor a algunas instituciones educativas para que sus egresados participen en la inserción de la planta de trabajadores de nuestro Instituto. Asimismo ha servido, con su dinámica, a ser el impulsor en la modificación de planes y programas; verbigracia, en planeación y capacitación laboral.

y también, el SIP del INEGI se constituye en una de las piedras angulares de nuestro desarrollo institucional, en donde el reto diario nos provoca caminar hacia nuestra misión.

## EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

*Alejandro Salafranca y Vázquez\**

**B**uenas tardes, muchas gracias por darnos esta oportunidad. En 15 minutos explicaré muy brevemente cuál es el panorama de la administración de recursos humanos y los planes de profesionalización en el Gobierno del Distrito Federal. En este panorama general, la Ley del Servicio Público de Carrera es sólo una parte y, quizá, es la más significativa, pero no es la más importante y quiero explicarles el por qué.

El Gobierno del Distrito Federal se compone de aproximadamente 130 mil trabajadores de base, 12 mil funcionarios de confianza, alrededor de 25 mil trabajadores eventuales, y un estimado de 4 mil prestadores de servicios profesionales contratados por honorarios. Hoy hablaré de los grupos más importantes, que son los trabajadores de base y los de confianza.

El objetivo de la profesionalización es el de mejorar la administración pública para tener un buen gobierno y finalmente para dar un mejor servicio a la ciudadanía. La profesionalización es una herramienta fundamental de una ley o sistema de servicio público de carrera. En este sentido hay que plantearse la integralidad de la administración, es decir, no podemos profesionalizar a mandos medios sin profesionalizar a los basificados, lo cual lleva a reconocer dos grandes áreas de atención: la carrera de los servidores públicos de base y la carrera de los servidores públicos de confianza.

La carrera de los servidores públicos de base se rige actualmente por el escalafón, que se consagra en el Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Mexicana y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. A continuación me permitiré explicar cómo se encuentra hoy en día el escalafón del gobierno del Distrito Federal.

\* Notas obtenidas de la versión estenográfica de su participación en el Seminario. Doctor en Historia por la Universidad de Educación a Distancia en Madrid, España. Licenciado en Antropología e Historia. Director del Servicio Profesional de Carrera del *Gobierno del Distrito Federal*.

Los 130 mil empleados de base, no tienen carreras o escalafones profesionales, se aplica un escalafón único y ello representa diferencias estructurales e inconsistencias de las cuales expondré las más relevantes:

- Las renivelaciones, es decir las promociones se pueden hacer por concurso escalafonario o fuera de él, lo que significa que la vía de promoción más fácil no es la escalafonaria, sino la clientelar. Es decir, la autoridad tiene la potestad de renivelar al trabajador y esta potestad se ejerce desde la buena o desde la mala fe, o bien por medio de presiones sindicales. La buena fe de las autoridades para renivelar adecuadamente o no, es un elemento siempre presente, claro está, siempre y cuando haya presupuesto para ello. Esta práctica, de hecho, desestimula ampliamente la adopción del sistema escalafonario ya que por ejemplo es posible obtener la renivelación del nivel 2 al 19, y aquí la pregunta sería équé sentido tiene adecuarse a un sistema escalafonario?
- Las readscripciones y permutas se hacen de forma aleatoria, tanto la autoridad como el trabajador pueden someter a disposición de personal la ubicación de un empleado, lo cual la convierte en casual (a ver en dónde me aceptan) e impide una adecuada planeación organizacional de la estructura ocupacional, lo que significa que hay unidades administrativas con sobrepoblación y otras con escasez de la misma. No existe una planeación ordenada y estratégica del tamaño de las unidades administrativas y la fuerza laboral debido al descontrol de las readscripciones y de las permutas, que están bien normadas, pero no se cumplen. Realmente se dan *de Jacto* y son viables, aunque en teoría, *de jure*, no.
- Otra debilidad importante es que desde cualquier puesto se tiene acceso a todos los niveles. En teoría puede haber un peón de limpia de nivel 2 y un mismo peón de limpia de nivel 19, se puede acceder a cualquier nivel desde cualquier puesto y a cualquier puesto desde cualquier nivel.
- La capacitación no tiene valor escalafonario y por tanto no está asociada a la carrera personal del empleado. A efecto de su aprendizaje y de la necesidad de ser más productivo, tal vez sí, pero no impacta su retribución y tampoco tiene ningún valor escalafonario. Sin escalafones profesionales, planear la capacitación de quién, dónde y por qué, es muy complicado y poco atractivo para el personal ya que daría igual capacitarse o no.

- El Catálogo de Puestos es más una pieza de museo que una herramienta contemporánea de administración de recursos humanos. Hay puestos con nombres y con funciones que no existen. Hace falta hacer un estudio a fondo, el gobierno de la ciudad no dispone de un sistema de información donde se pueda saber, con exactitud, dónde están y qué hacen sus trabajadores. La información es el elemento número uno para transformar una realidad, y apenas estamos empezando a conocer esa realidad.
- El salario de los trabajadores de base no es remunerativo a pesar del esfuerzo de este trienio por aumentar los salarios por encima de la inflación (un 2.3%). En realidad fue más un mensaje a la nación y a los trabajadores de que sí se puede romper la curva de su deterioro salarial; pero en 3 años, quizá hayan recuperado un tanto por ciento muy pequeño de su poder adquisitivo perdido en veintitantos años. Lo que significa que, por ejemplo, entre el nivel 4 y el más alto, que es el 19, la diferencia de salarios entre niveles es de 50 pesos. Estamos hablando de un tabulador nada competitivo desde la óptica de dónde lo veamos.
- La evaluación del desempeño es un elemento ausente en el proceso escalafonario. En general, la última vez que se revisó el Reglamento de Escalafón fue en el año de 1986; lo que denota cierta urgencia en su actualización para incorporar en el mismo a la profesionalización y a la evaluación del desempeño como aspectos fundamentales y de aplicación obligatoria para la mayoría de los servidores públicos, que son los basificados, los más cercanos a la ciudadanía, el rostro cotidiano del gobierno ante el ciudadano.
- Para las promociones escalafonarias se hacen exámenes, que más o menos funcionan bien. No obstante la elaboración de los exámenes está atomizada y no es profesional, hay exámenes muy complicados y otros muy fáciles. En muchas de las ocasiones son los superiores quienes diseñan los exámenes, no quienes los aplican o corrigen, ya que para ello existe una Comisión Mixta. Insisto, hemos encontrado exámenes impasables por su dificultad o exámenes, como se dice en México, muy barcos o muy fáciles.

Entonces, ¿qué se ha hecho en el trienio actual ante esto? Pues poco, ya que por diferentes razones de las cuales no vendría al caso abundar, no ha sido posible llevar a cabo una reforma en profundidad, a esto se ha sumado la falta de colaboración del Sindicato Unico, que es el que

rige. No obstante, se pudieron planear y adelantar algunas acciones para transformar esta situación, se las quiero explicar, y hay que empezar a implementarlas ya. Ahondando en lo anterior, se pensó, se planeó, pero no hubo tiempo de ejercitar y de transformar esta realidad.

Primero, hay que hacer cumplir lo que no necesitamos modificar un ápice en la Ley. La mayoría de los problemas expuestos no suceden porque el Reglamento del Escalafón sea muy malo o porque el Apartado B y la Ley que lo reglamentan sean algo inmanejable, en realidad requerimos avanzar, con el cabal cumplimiento de lo que nuestra legislación establece y ello permitiría mejorar el régimen de servicio público a partir de una mayor objetividad.

Los escalafones profesionales que se contienen en el Reglamento Escalafonario, no se aplican por inercias y prácticas indebidas y porque además la contraparte, que es quien tendría que estar vigilando su cumplimiento, que es el Sindicato, tiene sus propias prioridades en este sentido y de ello no vaya ahondar aquí. Simplemente la prioridad del Sindicato no es el desarrollo integral de sus trabajadores. No obstante este panorama, existe el compromiso de mejorar estos aspectos por la próxima administración.

Los escalafones que contempla el actual Reglamento Escalafonario son profesionales, lo que hace falta es el trabajo de recopilación de información para hacer un nuevo Catálogo de Puestos con el que sepamos en dónde estamos y qué hacemos, y en todo caso, revisar y actualizar los procedimientos vigentes.

Dicho esto, hay que introducir en las Condiciones Generales de Trabajo nuevos elementos y hay que hacer un nuevo Reglamento de Escalafón, y quiero poner algunos ejemplos:

Se requiere apegarse a la legislación actual e implementar un sistema de reclutamiento y selección objetivo, que convierta el empleo y la oferta de empleo público del gobierno del Distrito Federal en patrimonio de la ciudadanía. Es decir, podemos seleccionar, conforme la actual Ley se estipula que el Sindicato aportará el 50% de los candidatos y el gobierno el otro 50%, pero nada nos impide someter a un proceso de selección a estas mitades. Como ahora se ha interpretado, es en forma de pase automático.

Se debe cancelar de inmediato la facultad discrecional para renivelar, en todos los casos debe ser el escalafón, la carrera, la única vía escalafonaria. Es urgente implementar la evaluación del desempeño, que dicho

---

*Alejandro Salafranca y Vázquez*

sea de paso, para las categorías técnico-operativas es una herramienta más sencilla, que para los puestos directivos.

En general hay que transformar estas prácticas y que el trabajador tenga claro que su carrera depende de él, de su capacidad y no de su jefe u otro tipo de lealtades personales, familiares o políticas. Construir unas herramientas fiables; que no le hagamos sentir al trabajador que cambiamos todo para no cambiar nada. Es fundamental, impostergable e insoslayable, hay que hacerlo ya y de forma transparente y objetiva para todos los servidores públicos.

Se me quedan cientos de cosas sobre el tintero acerca de este tema, espero su comprensión por la rapidez, y paso al tema más relevante, que es la profesionalización de los mandos medios y directivos.

Uno de los problemas fundamentales en este sentido es la diferenciación entre los llamados servidores de base y los de confianza, de libre designación y por tanto, también de libre remoción. Hoy en día hay 12 mil servidores públicos en el gobierno del Distrito Federal que en teoría podrían ser cesados, dándose el eufemismo de pedir la renuncia, para ser sustituidos por otros tantos.

Aquí hay un avance significativo de mencionar, ya existe una Ley que es una realidad y se aprobó el 28 de abril y publicó el 13 de junio del presente año. Hubo un acuerdo amplio en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y dicha Ley entra en vigor el primero de enero de 2001 y el servicio público de carrera, el primero de julio del mismo año. Es decir, que entre enero y julio hay que sentar las bases de las instituciones y procesos que van a regir el sistema integral del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal.

## EL SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO CÁMARA DE DIPUTADOS

Jorge Valdez Aguilera\*

### 1.- FUNDAMENTO LEGAL

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre del mismo año.

- La Ley Orgánica dispone en su exposición de motivos *"la necesidad del establecimiento de una nueva estructura de organización técnica y administrativa de la Cámara, a partir del principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera"*.
- El Artículo 57 de la Ley Orgánica, establece las normas básicas que regulan el servicio de carrera de la Cámara de Diputados.
- El Artículo 38, numeral 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General señala como atribución de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos: *"Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás Centros y Unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera...."*
- El Artículo tercero transitorio, fracción VI, párrafo tercero señala: *"La expedición del Estatuto se realizará a más tardar dentro del primer año del ejercicio de la LVIII Legislatura"*.
- Con el consenso de todos los Grupos Parlamentarios, el 26 de abril de 2000, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de ese órgano legislativo.

\* Contador Público por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Contralor del *Senado de la República*.

## 2.- CONTENIDO DEL ESTATUTO

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, aprobado por el Pleno el 26 de abril de 2000, tiene los siguientes Títulos:

Título Primero:	Disposiciones Generales.
Título Segundo:	De la organización y funcionamiento de las secretarías y de la Coordinación de Comunicación Social.
Título Tercero:	Del Servicio de Carrera y de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente.
Título Cuarto:	De la Contraloría Interna

### Artículos Transitorios

## 3.- FINES DEL SERVICIO DE CARRERA

- Formar funcionarios de alta calidad que apoyen profesional y eficazmente el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara;
- Proveer de personal calificado a los Servicios que se prestan en la Cámara;
- Garantizar que el personal de la Cámara se desempeñe bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional; y
- Garantizar la permanencia, promoción y ascenso del personal del servicio de carrera.

## 4.- PROCESOS QUE INTEGRAN EL SERVICIO DE CARRERA

El Servicio se encuentra sujeto a los procesos que consisten en planear, dirigir, ejecutar y controlar el reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación, ascenso y promoción en rangos y niveles, así como la adscripción a los cargos y puestos de los integrantes del Servicio de Carrera.

## 5.- CONSEJO DIRECTIVO y UNIDAD DE CAPACITACIÓN y FORMACIÓN PERMANENTE

El Servicio de Carrera, preve la existencia de un Consejo Directivo como órgano normativo y de dirección del Servicio y de una Unidad de

----- Jorge Va/dez Aguilera

Capacitación y Formación Permanente como órgano ejecutor y coordinador del mismo.

El Consejo Directivo se integrará por:

- El Secretario General de la Cámara como Presidente;
- Los Secretarios de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros como Vicepresidentes;
- Tres vocales, nombrados por la Conferencia; y
- El Coordinador de la Unidad, como Secretario Técnico.

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente se integrará de la siguiente forma:

- Oficina de Planeación;
- Oficina de Formación y Capacitación; y
- Oficina de Ingreso, Evaluación, Promoción y Ascenso.

#### 6.- CUERPOS, RANGOS, NIVELES, CARGOS y PuESTOS

Los cuerpos se integran por rangos y niveles del Servicio de Carrera, diferenciándolos de los cargos y puestos de estructura.

*Rango.*- Categorías con las que se integran los cuerpos de la función legislativa y de la función administrativo-financiera.

*Nivel.*- Categorías con las que se integra cada rango.

*Cargo.*- Comisión o encargo para la realización de un trabajo dentro del Servicio, acorde a su rango y sin compensación adicional.

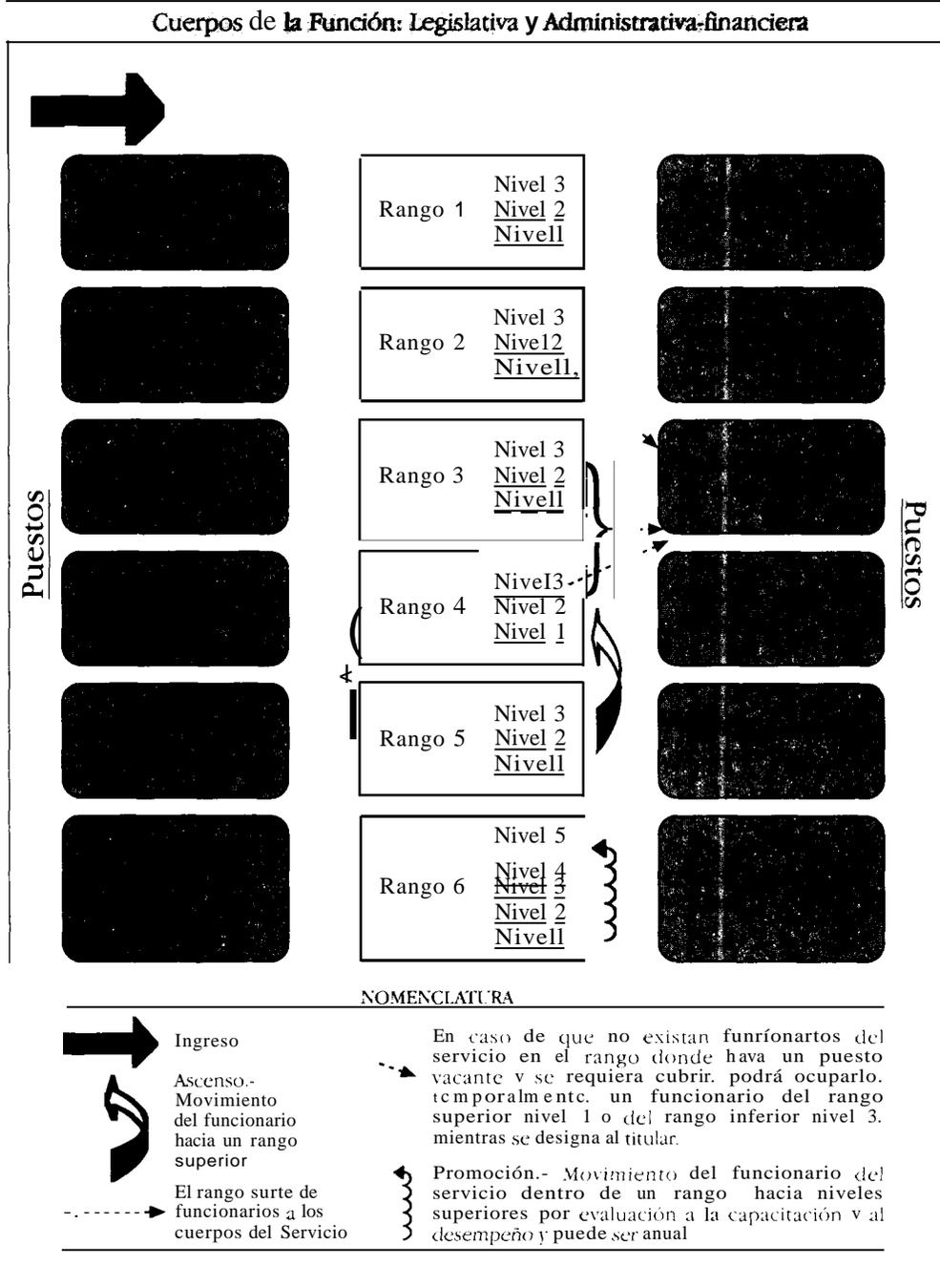
*Puesto.*- Unidad impersonal de trabajo.

Los Rangos y Niveles del Servicio de Carrera se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

1	Alta Dirección	1-2-3
2	Dirección	1-2-3
3	Ejecutivo	1-2-3
4	Técnico Especializado	1-2-3
5	Asistente	1-2-3
6	Analista	1-2-3-4-5

Servicio: *Virtual de Carrera en México*

A continuación se muestra con un ejemplo el ingreso, adscripción, promociones y ascensos de los Funcionarios del Servicio de Carrera:



Jorge Valdez Aguilera

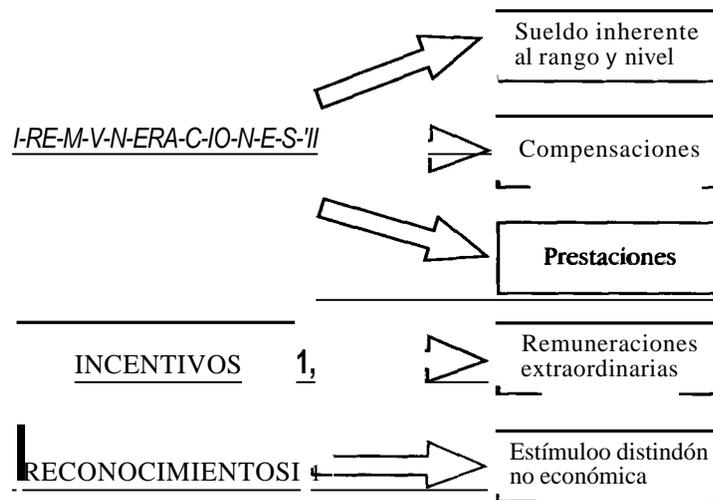
## 7.- CAPACITACIÓN y EVALUACIÓN

El programa de capacitación comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio.

La evaluación tiene como objetivo la medición del desempeño y el aprovechamiento de los programas de capacitación. La evaluación se realizará bajo principios de imparcialidad y es la base para la permanencia, promoción y ascenso de los funcionarios de carrera.

## 8.- REMUNERACIONES, INCENTIVOS y RECONOCIMIENTOS

La siguiente gráfica muestra la composición de estos conceptos para el Servicio de Carrera.



## 9.- DERECHOS, OBLIGACIONES y PROHIBICIONES EN LOS FUNCIONARIOS DEL SERVICIO

*Derechos:* se estipulan en el Artículo 121 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera:

- Obtener su nombramiento de ingreso, promoción y ascenso, previa satisfacción de los requisitos;
- Recibir las remuneraciones, incentivos y compensaciones que correspondan;

*Servicio Público de Carrera en México*

- Inconformarse contra actos o resoluciones que le causen agravio;
- Participar en los procesos de capacitación y ser evaluado en su desempeño y formación; etc.

*Obligaciones:* se contienen en el Artículo 122 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera:

- Aportar sus capacidades y profesionalismo al cargo que ocupe;
- Ejercer sus funciones bajo los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y eficacia;
- Participar en los programas de formación y capacitación;
- Guardar reserva de la información, documentación y asuntos de su competencia y conocimiento;
- Estar en disponibilidad para atender las necesidades del servicio; etc.

*Prohibiciones:* se expresan en el mismo Artículo 122 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera:

- Realizar actos públicos a favor o en contra de legisladores, grupos y partidos políticos;
- Efectuar actos u omisiones que pongan en peligro a las personas o instalaciones de la cámara;
- Prestar servicios personales a diputados, particulares o grupos parlamentarios que puedan implicar conflicto de intereses.

## **10.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

En el Estatuto se establece un procedimiento administrativo disciplinario, para conocer de las faltas u omisiones en que incurran los funcionarios de carrera, siendo autoridad instructora y sancionadora el Consejo Directivo del Servicio de Carrera, quien se apoya en la Dirección Jurídica.

Las sanciones que imponga el Consejo Directivo del Servicio, podrán ser:

- Amonestación;
- Suspensión de tres días a tres meses; y
- Destitución.

Jorge <sup>Va/dez</sup> Aguilera

En contra de los actos o resoluciones que determinen promociones, ascensos o sanciones, o cualquier otro que afecte al funcionario del Servicio, se establece el recurso de reconsideración ante el Consejo Directivo; y contra los actos y resoluciones sobre ascensos, promociones y sanciones de destitución, se establece el recurso de revisión ante la Conferencia, cuya resolución es inatacable.

## 11.- PROCESO DE IMPLANTACIÓN

- La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, como ya se mencionó, aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el cual contó para su formulación con la asesoría del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), mismo que ha estado colaborando en la realización de algunos productos inherentes al Servicio, tales como:
  - El Manual de Organización y Funciones del órgano rector del Servicio Profesional de Carrera.
  - El Manual de Normas y Procedimientos de Promociones y Ascensos, y la propuesta de ajuste a la curva salarial.
  - El modelo del sistema de evaluación de la productividad y el desempeño, entre otros.
  - El Catálogo de Rangos y Puestos del Servicio de Carrera.
- Se llevó a cabo el primer proceso de capacitación de los funcionarios de la Cámara, aspirantes a ingresar al Servicio de Carrera que se impartió tanto para la especialidad parlamentaria como administrativa, contando con personal docente de instituciones superiores, tales como: INAP, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), especialistas independientes y funcionarios de la Cámara.
- La LVIII Legislatura, está llevando a cabo las tareas inherentes para la implementación del Servicio y señalará las modalidades y tiempos para su puesta en marcha.

*Servicio Público de Carrera en México* –

Antes de finalizar, me permitiré hacer una breve mención sobre el Servicio de Carrera en la Cámara de Senadores:

El Artículo 114 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala la existencia del Servicio Civil de Carrera para la Cámara de Senadores.

La Comisión de Estudios Legislativos es el órgano facultado para elaborar el proyecto de Estatuto de Servicio Civil de Carrera del Senado, la cual presentó el 23 de agosto de 2000 el proyecto a la Comisión Permanente, quien lo turnó a la Mesa Directiva.

La LVIII Legislatura del Senado aprobará el Estatuto y pondrá en marcha el Servicio de Carrera.

## IA CARRERA JUDICIAL, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Julio César Vázquez-Mellado García*

Para comenzar, debo hacer un par de acotaciones para limitar el universo del tema a tratar. Como otros géneros de administración, la administración de justicia implica el desempeño de actividades institucionales y actividades funcionales. Las actividades institucionales en la administración de justicia son las referentes a la seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Las actividades funcionales se identifican con la jurisdicción, pues se refieren a las acciones destinadas a satisfacer el objeto mismo que da vida al Poder Judicial.

En esta ocasión voy a referirme fundamentalmente al área de empleados profesionales que realizan funciones jurisdiccionales, que son las propias del Poder Judicial de la Federación, dejando, por consecuencia, a un lado las áreas de apoyo y las de carácter administrativo.

El año de 1994 fue un parteaguas para la organización de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación, derivado de la reforma constitucional y la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que surge en ese momento. Antes de 1994 no existía una carrera judicial de manera formal o regulada, sino una serie de costumbres muy antiguas (más de 50 años), que nos llevarían a prácticas que por su tradición, se aplicaban a la selección y nombramiento del personal y se convirtieron en usos y costumbres.

En el esquema de la "*carrera informal*" que existía hasta 1994, por ejemplo, un abogado ingresaba en el Poder Judicial de la Federación invitado por un Juez de Distrito, quien le enseñaba el oficio, y cuando se encontraba "*maduro*" lo recomendaba a un Magistrado de Circuito que requiriera personal calificado. El Magistrado de Circuito lo aceptaba, probaba su

\* Magistrado de Circuito.  
Director General del *Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación*.

eficiencia y de resultar apto continuaba y lo tomaba bajo su tutela. Al transcurrir algunos años, lo invitaba a trabajar con un Ministro de la Suprema Corte, que se volvía un tercer mentor en la preparación cuasi artesanal de este abogado. Pasado cierto tiempo, al fallecer o jubilarse un Juez de Distrito, dicho Ministro lo proponía al Pleno de la Suprema Corte, el cual lo nombraba y adscribía, en su caso, como Juez de Distrito. Justo el mismo proceso ocurría, con el correr de los años, para ser nombrado Magistrado de Circuito.

Nombramientos y adscripciones, por tanto, estaban dotados de una enorme carga de discrecionalidad, y esto, teniendo sus virtudes, tenía también defectos.

En 1994 cambia sustancialmente este esquema informal, al aprobarse un nuevo proceso, preciso y regulado, contenido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Partiendo de una base conceptual, *el número 43 del Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su página 91 define la carrera judicial como un sistema programado de ascensos, no sólo en razón de la antigüedad, sino básicamente en función de la idoneidad del juez.

Así entendida, la dignidad de la carrera judicial deberá ser una resultante de dos elementos de influencia recíproca: La calidad de las personas que la desempeñan, procurada a través de adecuados medios de selección; y el respeto a la elevada consideración y la obsecuencia que la sociedad entera otorga a los elementos de la Judicatura.

Ciertamente, podemos admitir como elementos torales de la carrera judicial: la definición de las categorías que la integran; su agrupamiento escalafonario de inferior a superior; los sistemas de ingreso y promoción; las garantías económicas, de permanencia e independencia; los estímulos durante el desempeño del cargo y la seguridad del retiro.

Sobre esta base conceptual podemos afirmar, sin duda alguna, que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece una auténtica carrera judicial: En su Artículo 105, la mencionada norma legal establece que el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad independencia y antigüedad, en su caso.

----- [nlir) Cesar vazqnez-vtellado Garcia

Es importante destacar que la antigüedad, si bien es un elemento a considerar, es el último de los mismos, se privilegia la excelencia y el profesionalismo como elementos fundamentales.

La propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación designa y señala las características de cada uno de los puestos que integran la carrera judicial, para concluir, en su Artículo 110, que la carrera judicial está integrada por las siguientes categorías en orden jerárquico:

1. Magistrado de Circuito.
2. Juez de Distrito.
3. Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia.
4. Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia.
5. Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro.
6. Secretario de Acuerdos de Sala.
7. Subsecretario de Acuerdos de Sala.
8. Secretario de Tribunal de Circuito.
9. Secretario de Juzgado de Distrito.
10. Actuario del Poder Judicial de la Federación.

El ingreso a la carrera judicial será siempre, igual que en el caso de la promoción, mediante el acreditamiento de los exámenes respectivos.

Para las categorías inferiores de Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia hasta Actuario del Poder Judicial de la Federación, el medio de ingreso y promoción es el examen de aptitud. Las designaciones para las categorías de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito deberán ser cubiertas a través del concurso correspondiente, que en el caso de Juez de Distrito puede ser interno o libre, de oposición y para Magistrado de Circuito sólo será interno.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación delinea el procedimiento y el mecanismo para realizar estos concursos, así como las formas de evaluación correspondientes.

El concurso interno convoca exclusivamente a los miembros del Poder Judicial de la Federación de las categorías inferiores; de toda la República Mexicana, que reúnan las características que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece (edad, nacionalidad, título

de licenciatura en Derecho, 3 años de ejercicio profesional, etc.); mientras que el concurso libre o externo permite la participación de todos aquéllos, sean o no miembros del Poder Judicial de la Federación, que reúnan las características que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina para el puesto de Juez de Distrito.

Como ejemplo, desde 1994 a la fecha, hemos tenido 3 concursos internos para la designación de Jueces de Distrito; 1 concurso libre, y 7 concursos para la designación de Magistrados de Circuito. En el último concurso participaron 350 abogados de todo el país, presentando un examen de conocimientos jurídicos y un examen psicométrico, este último en razón del número tan grande de participantes y de la búsqueda de una mayor objetividad para la designación.

Los exámenes fueron resueltos en forma anónima y clasificados por medio de códigos de barras para que una computadora leyera los resultados y diera el listado de las personas que pasaban a la siguiente etapa. A la segunda etapa sólo llegaron 175 aspirantes a quienes se les aplicó, como examen, la resolución de dos casos prácticos, dos expedientes tal y como se presentan en un juzgado de Distrito, para que hicieran un proyecto de resolución por día, por lo que se destinaron dos días para esta etapa.

En la misma forma anónima, a través de un código de barras, se elaboraron y resolvieron estos casos prácticos. La evaluación y calificación de los exámenes estuvo a cargo de los Comités Evaluadores que para ese fin se integraron, los cuales conforme a lo establecido por la ley estuvieron formados por un Consejero de la Judicatura Federal, un Juez de Distrito ratificado y un miembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal. Adicionalmente, se realizaron exámenes orales ante jurados, integrados de la misma manera que los Comités Evaluadores, en donde los conocimientos jurídicos propios de un juez de Distrito se tomaron en cuenta nuevamente. Con la calificación y el promedio de todas estas evaluaciones se llegó al nombramiento de 60 Jueces de Distrito.

Hoy en día, se puede afirmar que no existe profesionista en el Poder Judicial de la Federación que no deba su ingreso a un examen de aptitud en las categorías inferiores, o bien por medio de un examen de concurso como el antes mencionado.

De la misma manera se han realizado los exámenes para Magistrado de Circuito, con la diferencia de que en este caso, las únicas personas que pueden concursar son las que se encuentran dentro de la categoría de Juez de Distrito.

-----  
*Julio César Vázquez-Mellado García*

Es necesario señalar que la formalización de la Carrera Judicial Federal tendría punto de partida y sustento en dos instituciones:

El Consejo de la Judicatura Federal, eje de su administración; y el Instituto de la Judicatura Federal, al que considero punto medular de la existencia de la carrera judicial. Este último es un órgano descentralizado y auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, cuya definición y funciones se encuentran señaladas en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su Artículo 92, y el cual auxilia en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste, además de su definitiva intervención en los concursos de oposición y exámenes de aptitud.

El Instituto de la Judicatura Federal, dentro de sus facultades podrá establecer extensiones regionales, apoyar los programas y cursos de los Poderes Judiciales locales, en los términos en que le sea solicitado, y coordinarse con las Universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de las tareas señaladas en el párrafo anterior.

Siendo la excelencia, la columna vertebral de la carrera judicial, es el Instituto de la Judicatura Federal, ahora Escuela Judicial, el que permite lograr estos objetivos de manera cabal. Este Instituto hoy día cuenta con instalaciones en el Distrito Federal, dentro del Palacio de Justicia Federal de San Lázaro, donde se ubica su sede central y en los edificios que albergan a los Tribunales Colegiados y los Juzgados en Materia Administrativa; además, existen 21 Extensiones regionales en toda República.

El Instituto de la Judicatura Federal imparte cursos que van desde la inducción vocacional hacia la Carrera Judicial, como un curso inicial para los estudiantes de la licenciatura en Derecho, hasta cursos básicos de Actuario, de Secretario de Juzgado, de Secretario de Tribunal y Secretario de la Suprema Corte de Justicia. Existe también el curso de Especialización Judicial, y por primera vez en este año 2000 se estableció un convenio con la Secretaría de Educación Pública, que permite dar validez oficial a los estudios de posgrado que en esta Escuela Judicial se imparten.

Asimismo, se han inaugurado los cursos de la primera generación que tendrá una Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito, con las siguientes características:

Fueron convocados 350 abogados de todo el país para seleccionar, de entre ellos, a los 60 mejores de toda la república, quienes contarán con

una beca que les aportará la misma percepción salarial que obtienen en sus respectivos Juzgados o Tribunales. Así, dedicados durante 9 meses al estudio y profesionalización, habremos de tener esta generación de Jueces de Distrito. Estas personas habrán de finalizar la Especialidad en Administración de Justicia en Juzgados de Distrito con reconocimiento oficial, que puede ser hecho valer en cualquier Universidad del país o del mundo, y permitirá entregar esa lista de 60 personas altamente capacitadas con un perfil idóneo. De esa lista, el Consejo de la Judicatura Federal podrá designar a los nuevos Jueces de Distrito.

Para concluir, dentro de la prospectiva de la carrera judicial podemos señalar que en el año 2001 se desarrollarán dos diplomados para actualizar y cultivar las capacidades de los servidores de carrera ya designados, y tenerlos al día permanentemente. Se gestará también la primera generación, egresada del Instituto, de Magistrados de Circuito; una Especialidad para Secretarios Proyectistas; y por último, contaremos con una Maestría y un Doctorado en Derecho Judicial que no va a competir con ninguna Universidad, sino que va a dar respuesta a las necesidades propias del Poder Judicial de la Federación.

La Maestría estará encauzada a forjar profesores y así ser autosuficientes en la enseñanza, formación y actualización de nuestros cuadros profesionales; y el Doctorado dará respuesta a problemas específicos, de matices muy singulares, que el Poder Judicial de la Federación en el desempeño de sus funciones judiciales va encontrando en el camino, y que la premura de su acción cotidiana le impide detenerse para hacer un análisis profundo de investigación sobre esos temas. Ahora se tendrá la oportunidad, mediante el Doctorado a través de la investigación.

Esta es la posibilidad de renovar el Poder Judicial de la Federación en un período no mayor a 5 años, con servidores públicos aptos, profesionales, con vocación de servicio y formados conforme a las necesidades y especificidades de nuestro marco jurídico, y a la cultura y demandas de la sociedad mexicana.

Es el reto de una auténtica carrera judicial, cuyo pivote de acción sea la Escuela Judicial.

## EL SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Alejandro Espinosa Garibay\*

**B**uenas tardes, quiero expresar que para la institución que represento y para mí, cada vez es más alentador encontrar nuevas experiencias sobre servicio civil en diversas dependencias y entidades de la administración pública mexicana, que en el tiempo hemos venido compartiendo en diferentes foros del INAP.

En el caso de la Comisión Nacional del Agua, hace once años creamos el Sistema de Especialistas en Hidráulica como un "*Plan de Carrera Institucional*" al cual voy a referirme en este espacio en cuanto a su origen, estructura y resultados.

### ORIGEN DEL SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA

Para describir su origen es necesario mencionar que cuando se creó la Comisión Nacional del Agua en 1989, inició su operación con los recursos transferidos de la extinta Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; entre los cuales se recibieron 37,540 trabajadores, cantidad que reflejaba una plantilla excesiva y que sin embargo solamente el 9% contaba con una formación académica a nivel profesional; por tanto, el problema inicial era una generalizada falta de personal calificado.

Ante esta situación, se pusieron en marcha diversos programas entre los que destaca el de "*Transformación de la Fuerza de Trabajo*", mediante el cual se redujeron las estructuras ocupacionales de la Comisión y se utilizaron los recursos generados por la desincorporación para la contratación de personal profesional calificado.

De esta manera, en 1989 se concibió el Sistema de Especialistas en Hidráulica, con el propósito de "*incorporar e integrar un grupo multidis-*

\* Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Gerente de Personal de la *Comisión Nacional del Agua*.

*Sen-teto Público de Carrera en México* —

*ciplinario de profesionistas calificados, susceptibles de desarrollarse en el mediano y largo plazo, interesados en participar en la realización de los programas sustantivos de la institución, mejorar su capacidad de ejecución y dar continuidad a sus programas, mediante un plan de carrera institucional".*

Este nuevo concepto de "*Plan de Carrera*", hace once años, sin que existieran las condiciones administrativas ni las normas laborales en materia de Servicio Civil en la Administración Pública, originó que se rompiera el paradigma de las prácticas tradicionales de contratación y promoción de personal que existían.

Para la contratación de los primeros grupos de especialistas, en 1990 y 1991 se realizaron dos intensos programas de reclutamiento y selección a nivel nacional, mediante los que se incorporaron 245 y 434 Especialistas respectivamente.

En los años subsecuentes, se fueron realizando programas especiales y generales de reclutamiento y selección para atender proyectos prioritarios e importantes de las diferentes áreas sustantivas de la Comisión, conforme a necesidades plenamente justificadas y disponibilidad presupuestal; contando actualmente con 3,014 Especialistas.

## **EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO y SELECCIÓN**

En cuanto al proceso de reclutamiento y selección, el Sistema de Especialistas en Hidráulica establece los siguientes requisitos para ser candidato:

- Contar con una carrera de nivel superior afín a la actividad de la Comisión;
- Haber cubierto el 100% de los créditos de la carrera; y
- Haber obtenido un promedio mínimo de ocho en la misma.

Para realizar el proceso de reclutamiento, se recurre a *tres fuentes básicas*:

- *Los prestadores de servicio social* como la fuente más importante, ya que la Comisión tiene suscritos 76 convenios para este propósito con diversas universidades e institutos tecnológicos en el

.....stejandr« Espinosa Garibay

país, lo que permite seleccionar a jóvenes con buen aprovechamiento académico y potencial que constituyen el semillero de los Especialistas, después de que concluyen su servicio y se titulan con el apoyo de la institución, a través de un programa especial.

- La segunda fuente es el *personal interno* que cubre los perfiles del puesto cuando existe la autorización de alguna plaza y, por último,
- *El reclutamiento externo.*

Respecto al proceso de selección, en la Comisión se cuenta con un sistema de calificación para el ingreso de los Especialistas que comprende *tres parámetros de evaluación* que tienen el mismo peso:

El primero lo constituyen los *antecedentes académicos*, en donde se otorgan entre 2 y 6 puntos de acuerdo con el nivel académico obtenido, asignándose 2 puntos al nivel licenciatura, 4 al de especialidad y 6 al de maestría y/o doctorado.

El segundo parámetro está conformado por la *trayectoria laboral* que comprende la experiencia en áreas relacionadas con las actividades del puesto que marca su perfil, en la que se asignan entre 2 y 6 puntos con base en los 3 rangos de años de experiencia profesional que se tienen establecidos:

<u>Rangos</u>	<u>Puntos</u>
Hasta 3 años	2
<u>&gt;3 y &lt;6 años</u>	<u>4</u>
>6 años	6

El tercero corresponde a la *evaluación psicométrica*, mediante la cual se asignan entre 10 y 14 puntos conforme a los rangos establecidos.

De acuerdo con el puntaje que obtiene cada candidato con la ponderación de las tres evaluaciones, se asigna por sistema el nivel de Especialista en Hidráulica y de sueldo que le corresponde para su incorporación en el tabulador específico que está conformado por niveles que oscilan entre el 28 y el 30 de mandos medios. De igual forma, por sistema se reporta cuando un candidato no es susceptible de ser contratado de acuerdo con los resultados obtenidos.



*Servicio Público de Carrera en México*

## APOYOS A LOS ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA

Por otra parte, considerando que el objetivo del Sistema de Especialistas en Hidráulica es contar con personal seleccionado que tenga permanencia y desarrollo dentro de la Institución, desde la creación de este sistema se buscaron diversas formas para apoyar la continua actualización y superación profesional y laboral de sus integrantes, mediante los programas de titulación, de capacitación y de becas para estudios de posgrado, habiéndose beneficiado con este último programa de becas, 183 Especialistas.

## EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Adicionalmente, como un componente esencial del plan de carrera, se encuentra el *Sistema de Evaluación Anual del Desempeño*, como la única forma de poder tener acceso a mejores niveles salariales y de responsabilidad.

Este sistema de evaluación se basa en una *autoevaluación* que se aplica el propio Especialista y una *evaluación* que le realiza su jefe inmediato y que es validada por el gerente correspondiente, permitiendo dar un peso justo y equilibrado al resultado, al sumarse y promediarse las respectivas calificaciones.

Son 4 los *factores de evaluación* que se califican conforme a una estructura de puntos que permite obtener hasta 362 puntos.

- *La modificación académica y actualización*, que asigna un máximo de 50 puntos.
- *La responsabilidad y el logro de metas*, que otorga 84 puntos máximo.
- *El desempeño del trabajo*, que como la parte medular asigna un máximo de 176 puntos, calificados mediante 44 reactivos orientados a medir las aptitudes y habilidades mostradas por el Especialista de acuerdo con las exigencias de su actividad específica.

----- Alejandro Espinosa Garibay

- y por último, la *capacidad técnica* que otorga 52 puntos como máximo.

De acuerdo con los puntos que obtienen los Especialistas con la aplicación de este proceso, pueden quedar en cualquiera de las siguientes cuatro categorías: *excelente, bueno, regular y malo*.

A los que obtienen resultados *excelentes o buenos*, además de que sus puntos se suman a los que tienen acumulados de años anteriores o al momento del ingreso, tienen la posibilidad de ascender al siguiente nivel de tabulador, de acuerdo con el puntaje acumulado.

A los Especialistas con resultados *regulares*, se les anulan los puntos obtenidos en la evaluación practicada y se les brinda la oportunidad de mejorar su desempeño. En caso de reincidir, su situación es revisada en un Comité que se formó para decidir su futuro en la institución.

A los Especialistas con resultados *malos*, además de que se les anulan sus puntos, inmediatamente se dictamina en el Comité su situación en la institución.

Adicionalmente destaco que para regular el funcionamiento del Sistema, en 1994 se emitió el *Reglamento de los Especialistas en Hidráulica*, en base al cual se elaboraron folletos informativos así como un video que explican ampliamente su estructura y que se fueron difundiendo en el tiempo dentro y fuera de la institución.

#### CONCLUSIONES

En términos generales, los procesos de selección y promoción de personal que sustentan el Sistema de Especialistas en Hidráulica, así como los programas de apoyo establecidos en torno a éste, tendientes a promover la identificación institucional, la titulación, el perfeccionamiento académico y la permanente actualización de este personal, contienen los principios más importantes de un modelo de servicio civil de carrera, que en el tiempo ha operado de tal forma que ahora le permite a la Comisión contar con expertos en sus diversas áreas de especialidad, capaces de dar continuidad a los programas. Sabemos que el Sistema es perfectible, por ello estamos abiertos a su mejora y atentos a los avances en los cambios del marco jurídico-administrativo en esta materia.

*Servicio Público de Carrera en México* —

## REFLEXIÓN FINAL

Por esto, concluyo mi participación mencionando que todos los esfuerzos aislados que hemos realizado diferentes instituciones en materia de servicio civil, han abierto el camino y han dado la pauta para avanzar en un proceso de mejora continua mediante la retroalimentación institucional, las investigaciones profundas que los estudiosos del tema han realizado y los cambios que ya han empezado a darse por parte de las dependencias globalizadoras. Esto permite confirmar que hoy por hoy están cimentadas las bases para el establecimiento del modelo de servicio civil en México.

## EL PROGRAMA DE CARRERA MAGISTERIAL

Miguel Ángel Valdez Mejía\*

### CONCEPTO

La carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal dirigido a los maestros de educación básica. Por sus características es una experiencia sin precedentes en el Sistema Educativo Nacional, que ha logrado implementar de forma sistemática la evaluación de los conocimientos de los docentes y educandos con el fin de establecer acciones de retroalimentación que mejoren la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje en los centros de trabajo y en el sistema educativo en general.

### ANTECEDENTES

La preocupación del sistema educativo por profesionalizar al magisterio, elevar la calidad de la educación y mejorar las condiciones de vida de los docentes, se ha concretado en la implementación de diferentes sistemas de incentivos y promociones que anteceden a la Carrera Magisterial:

- *El Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*, inicia su operación en 1973 y continúa vigente hasta la fecha. Es un sistema de promoción vertical, es decir ascendente. Las mejoras salariales se dan mediante el cambio o ascenso a una categoría superior.

Una de sus limitaciones es la poca movilidad, lo que provoca que sólo un reducido número de docentes sea beneficiado de forma inmediata. No hay un tiempo definido para subir de una categoría a otra superior, en ocasiones se requiere hasta diez años o más, para ganar un concurso y avanzar en el escalafón.

- *El esquema de educación básica*, surge en mayo de 1987. En esta estrategia, el desempeño de la función del docente, se

\* Licenciado en Matemáticas Aplicadas y Computación por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Director de Carrera Magisterial en el *Distrito Federal*.

*Sen-teto Público de Carrera en México*

diferenciaba en actividades curriculares (*cumplimiento del Plan y programas de estudio*) y cocurriculares (*apoyo al proceso de enseñanza- aprendizaje*), lo que permitió la operación de un esquema de fortalecimiento de actividades cocurriculares, a través de la creación de una serie de plazas de jornada, tales como, la plaza de tiempo completo mixto; de 3/4 de fortalecimiento curricular, así como plazas de hora-semana-mes para educación secundaria y de compensación por el desarrollo, superación, evaluación y control de actividades cocurriculares para personal directivo.

Una de sus limitaciones, entre otras, consistió en que no existía el procedimiento para que un docente, una vez incorporado pudiera acceder a la categoría inmediata superior, ni los requisitos, tiempo y forma.

El esquema de educación básica, pierde su vigencia en marzo de 1993, al dar inicio la operación de la Carrera Magisterial.

*La Carrera Magisterial* tiene su origen en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), suscrito en mayo de 1992 por el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

#### OBJETIVOS

Los objetivos de la Carrera Magisterial se pueden resumir en lo siguiente:

- Elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros.
- Reforzar el interés en la actualización profesional del magisterio al ofrecer mejores niveles de remuneración, a mayor calidad docente,
- Reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de actualización,
- Promover el arraigo profesional y laboral de los docentes en el servicio educativo o en el lugar donde trabajan, reconociendo a aquéllos que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo nivel de desarrollo y escasa atención educativa.

Miguel Ángel Valdez Mejía

- Generar esquemas que promuevan una más amplia participación del maestro en la escuela y en la comunidad propiciando un mayor reconocimiento en la actividad docente, de manera que se logre revalorar el esfuerzo por la participación social del maestro.

#### CARACTERÍSTICAS

- La operación de la Carrera Magisterial está regulada por un conjunto de Lineamientos Generales suscritos por la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- Participan en Carrera Magisterial los profesores de educación inicial, educación preescolar, educación primaria, internados, educación indígena, secundaria general, secundaria técnica, telesecundaria, educación física, educación artística, educación especial, educación extraescolar y centros de formación para el trabajo, que cumplan con los requisitos establecidos en los Lineamientos Generales.
- La participación de los docentes en el Proceso de Evaluación es individual y voluntaria.
- La Carrera Magisterial está integrada por cinco niveles de estímulos *A, B, C, D, Y E*, iniciándose la incorporación de los docentes en el *nivel A*. Cada uno de estos niveles representa un incremento salarial sin cambio de función, lo cual significa aprovechar la experiencia de los docentes, así como arraigados en la tarea educativa que realizan sin menoscabo de sus derechos laborales.
- La Carrera Magisterial cuenta con *tres vertientes de participación*:
  - Primera vertiente*: Docentes frente a grupo.
  - Segunda vertiente*: Personal directivo y de supervisión.
  - Tercera vertiente*: Personal docente que realiza actividades técnico pedagógicas.
- El nivel salarial adquirido en Carrera Magisterial impacta en la jubilación del docente.
- No afecta los derechos laborales del maestro.

*Servicio /linea() de carrera en Mexico*

## SISTEMA DE EVALUACIÓN

La Carrera Magisterial cuenta con un Sistema de Evaluación bien definido, el cual considera seis factores a evaluar para cada vertiente, considerando un puntaje específico para cada uno de ellos, como se aprecia en el siguiente cuadro:

<b>Factores</b>	<b>Puntajes Máximos</b>		
	<b>1ª vertiente</b>	<b>2ª vertiente</b>	<b>3ª vertiente</b>
<u>Antigüedad</u>	10	10	10
<u>Grado Académico</u>	15	15	15
<u>Preparación Profesional</u>	28	28	28
<u>Cursos de Actualización y Superación Profesional</u>	17	17	17
<u>Desempeño Profesional</u>	10	10	10
<u>Aprovechamiento Escolar</u>	20		
<u>Desempeño Escolar</u>		20	
<u>Apoyo Educativo</u>			20
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## OPERACIÓN

En el Distrito Federal, la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, convocan a los docentes de educación básica que así lo deseen, a participar en el Proceso de Evaluación para incorporarse, promoverse o para obtener puntajes para promociones futuras.

En dichas convocatorias se menciona quiénes pueden participar, cuáles son las fechas de inscripción y los documentos que deben anexar, los requisitos, así como las limitantes de participación. De esta forma se cuenta con los elementos para determinar, año con año las incorporaciones y promociones en los cinco niveles salariales (A, B, C, D, y E) que se adicionan a la plaza inicial.

Sin lugar a dudas existen ventajas considerables en este sistema de promoción horizontal frente a un escalafón vertical, puesto que con Carrera Magisterial no se requiere que exista una vacante en el nivel superior para acceder a éste y, por otra parte, proporciona ventajas salariales mayores.

## RESULTADOS

*Cobertura nacional* Durante el periodo 1982-1993, se promovieron a través del escalafón tradicional, 33,500 docentes con un incremento salarial de 70 pesos. En el primer año de operación de la Carrera Magisterial (1993), se incorporaron a ésta a nivel nacional, 450,000 maestros, con un incremento salarial de 300 pesos.

*Incorporaciones y promociones en el Distrito Federal* El índice de incorporaciones ha crecido aproximadamente 500% considerando a las 15,148 incorporaciones del primer año de operación, y las 74,209 registradas al final del ciclo escolar 98/99. Del total de incorporaciones, el 62% se encuentra en el nivel A; 24% en el B; 6% en el C y 0.5% en el nivel D. El 7.5% restante, está representado por las jubilaciones, defunciones y renunciaciones.

*Actualización y superación.* El interés de los docentes de actualizarse y superarse profesionalmente, se ha incrementado año tras año, de tal manera que en el ciclo escolar 1999-2000, se registró una asistencia de 31,681 maestros a los diferentes cursos, lo que representa un crecimiento de casi el 400% con respecto a los 7,960 docentes registrados en el ciclo 1994-1995.

*Aprovechamiento Escolar.* Durante el periodo 1997-1999 el Distrito Federal obtuvo la mejor puntuación a nivel nacional en lo que respecta a la evaluación del aprovechamiento escolar de los alumnos de educación primaria y educación secundaria.

*Nivel Salarial.* Aproximadamente 50% del universo de educación básica del Distrito Federal, percibe un nivel salarial que va de \$5,850.00 a \$25,900.00, según el nivel de Carrera Magisterial adquirido y la categoría ostentada por el docente.

## EL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO

*Luis Fernando Cárdenas Barajas\**

**E**n la Procuraduría Agraria, el Servicio Profesional Agrario encuentra sus principios en el servicio civil de carrera, sus normas generales en las políticas sectoriales e institucionales, en donde se establece que el elemento central de la función administrativa es el propio servidor público, que en los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido. Y su razón de ser, motivos y propósitos en la necesidad de contar con personal claramente identificado con la misión institucional y con una verdadera actitud de ética profesional en el respeto y aplicación de los principios básicos del quehacer institucional; éstos, establecidos en los siguientes enunciados:

- Trabajar con estricto apego a la ley.
- Imparcialidad íntegra en el desarrollo de las funciones.
- Transparencia en el manejo de los asuntos.
- Absoluta honestidad en el desempeño.

Como lo mencioné líneas atrás, los orígenes del servicio profesional agrario los encontramos en el servicio civil de carrera por lo que analizando sus conceptos podemos llegar a una simple definición.

*Servicio:* Dentro de la organización y administración gubernamental de personal, lo definiremos como la conducta de un sujeto o grupo de sujetos que sirven a intereses colectivos o que coadyuvan en la puesta en práctica de programas, acciones o proyectos con un impacto o trascendencia social.

*Civil:* Lo referimos como los conjuntos de personas o ciudadanos que no ejercen su profesión o desempeño en grupos plenamente identificados y

\* Licenciado en Pedagogía por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Secretario Técnico del Servicio Profesional Agrario de la *Procuraduría Agraria*.

*Sen-icio público de Carrera en México* —

con mucho arraigo a una tradición, disciplina y principios. Por ejemplo la milicia y el clero.

*Carrera: Actividad -adicional al conjunto de estudios que nos capacitan para ejercer una profesión- que coadyuva a la consecución de fines y objetivos de una institución y que a cambio nos otorga el reconocimiento al desempeño y un espacio para prosperar.*

De lo anterior podríamos decir que *"el Servicio Profesional Agrario se referirá a los grupos de profesionistas de la sociedad civil que habiendo aprobado un curso de capacitación básica, se incorporan a prestar un servicio como visitadores o abogados agrarios con el propósito de participar en los programas y proyectos institucionales, enfocados éstos a otorgar seguridad jurídica a los propios ejidatarios sobre la tenencia de la tierra, y por lo cual tendrán la oportunidad para acceder a mejores puestos, mediante la capacitación cotidiana y la evaluación del desempeño".*

#### ESTRUCTURA DEL SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO

La estructura del Servicio Profesional Agrario al igual que su *modus operandi* lo encontramos en su documento normativo que es el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, y un ente de coordinación y supervisión que es la Comisión del Servicio Profesional Agrario.

La Comisión esta integrada por *10 funcionarios*: el C. Procurador Agrario con el carácter de Presidente, el Subprocurador, el Secretario General, el Coordinador General de Delegaciones, el Coordinador de Programas Interinstitucionales, además de un Secretario Técnico, cuatro son miembros del personal de carrera con puestos de Delegado y Director de Área.

#### **Reclutamiento, Selección e Inducción al Puesto**

Ahora, la referida estructura la encontramos tipificada en un sistema que como engranes de funcionamiento contempla un subsistema de reclutamiento, selección e inducción al puesto; un subsistema de evaluación del desempeño y un subsistema de ascensos a categorías de mayor responsabilidad.

En el primero de ellos (*el subsistema de reclutamiento, selección e inducción al puesto*) su punto de arranque se da cuando la Comisión, convoca a personal externo que cumpla con el perfil estipulado en el Estatuto y

----- Luis Fernando Cárdenas Barajas

una vez aprobada la entrevista respectiva, a participar en un curso de capacitación básica. Los participantes en este curso que aprueban con una calificación mínima de 80 puntos pasan a formar parte del personal en fase provisional cuando, dando prioridad a las más altas calificaciones, se asignan a la estructura territorial.

### Evaluación del Desempeño

A partir de esto, el subsistema de evaluación del desempeño valora el trabajo que en un periodo de seis meses, o fase provisional, desarrolló este personal, con el propósito de otorgarles la titularidad en el puesto. A partir de aquí este subsistema realiza evaluaciones anuales para otorgar los ascensos de nivel, situación a la que están obligados todos los miembros del Servicio Profesional Agrario que adquieren la titularidad. Este ascenso se acompaña de un estímulo económico.

Para valorar dicho desempeño, tradicionalmente, y de una manera mejor y más acentuada en los últimos años, la evaluación de los miembros del Servicio Profesional Agrario se pasa a través del cedazo, de dos importantes principios; el *quehacer* y el *saber*. Los dos guardan una correlación que apoya la toma de decisiones de la Comisión.

El primero de ellos (*el quehacer*) se conoce y se pondera a través de un informe de actividades en cuya parte esencial se reportan los asuntos y acciones de la función institucional con relación a sus programas prioritarios como son el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE); asesoría jurídica; organización agraria básica; capacitación, etc., y se reconocen las desigualdades operativas al interior de cada estado, y de una ficha de auto evaluación denominada cédula de evaluación del desempeño que valora aspectos como responsabilidad, trabajo en equipo, disciplina, entre otros. Para su calificación, en reunión de consejo técnico, se integra un grupo con el C. Delegado, un Subdelegado (*ya sea el operativo o el jurídico*, dependiendo de a quién se esté evaluando), el Residente y un representante de los Visitadores o Abogados Agrarios.

El segundo (*el saber*), se conoce y se califica con la aplicación de un examen de conocimientos, instrumento que con el apoyo de las áreas sustantivas de la Procuraduría, se actualiza evaluación tras evaluación.

*Sen-teto Público de Carrera en México* —

## **La Promoción a Puestos de Mayor Responsabilidad**

Por último, el subsistema de ascensos se opera a través de concursos cuando existen vacantes en los puestos de Jefe de Departamento, Residente, Subdelegado y Delegado. A la fecha se han concursado un total de 62 puestos; se han inscrito 289 personas y han asistido a las entrevistas un total de 163.

### DIAGNÓSTICO

Un importante acervo que la Comisión del Servicio Profesional Agrario mantiene como elemento interactuante en la toma de decisiones, en la formulación de normas y estrategias para la evaluación del desempeño y en la celebración de promociones a puestos de mayor responsabilidad a través de los concursos, es el *historial profesional*; de un sucinto análisis de los mismos, damos a conocer los siguientes datos:

En 29 cursos de capacitación básica que la institución ha organizado y celebrado, han participado un total de 3,484 profesionistas, lo que ha permitido cubrir aquellas plazas que por múltiples razones quedan vacantes en la *categoría A* (principalmente), que se refiere a los Visitadores y Abogados Agrarios, y -por supuesto- la presencia en los núcleos agrarios para el cumplimiento del compromiso del Gobierno de la República con relación a la certificación agraria.

Comentario para destacar, porque habla bien de la capacidad de la institución para la transmisión de los contenidos, criterios y normas, es que del total de participantes (3,484), 2,702 han obtenido calificaciones dentro del rango de 80 a 100. Es decir, el Índice de aprovechamiento se ubica en un 78%.

En la actualidad, 1,446 funcionarios conforman la plantilla del personal de carrera de la institución. Sus profesiones, en orden decreciente, corresponden a 648 Ingenieros Agrónomos; 557 Licenciados en Derecho y 241 con otras profesiones.

Grupos de edades; afortunadamente, por el tipo de actividades que la institución tiene que realizar por y en los núcleos agrarios, el 89% (1,228) del personal en la estructura territorial se ubica entre el rango de edades de los 22 a los 39 años; el resto, (218) un 11% entre los 40 y 61 años.

*Luis Fernando Cárdenas Barajas*

Para concluir este apartado, daré a conocer a ustedes la antigüedad del personal de carrera en la institución; 1,099 personas que representan el 76% de 1,446, cuentan con una antigüedad de más de 2 y hasta 7 años, el 24% restante, que equivale a 347 personas, cuenta con una antigüedad menor o igual a dos años.

#### Ejemplo de las Evaluaciones Realizadas

Por último daré a conocer a ustedes los resultados de las evaluaciones aplicadas en el transcurso de 6 años de operación del Servicio Profesional Agrario, particularizando en la realizada durante el presente año.

Total	1419	1001	1229	1274	1328	1267	1387	8905
Sobresaliente	139	234	206	119	94	115	91	998
Satisfactorio	370	660	687	931	891	834	1143	5516
Suficiente	745	76	273	179	281	304	153	2011
Insuficiente	165	31	63	45	62	14		380

El total de estímulos otorgados, trátese de titularidad en el puesto o de tipo económico, ya sea por el equivalente a uno o dos meses sobre el salario base, ha llegado a 6,514 casos.

De resaltar resulta el comportamiento de la evaluación correspondiente al año 2000. Del universo de evaluados (1,387), 1,234 lograron lo que aspiraban, es decir, ascenso de nivel I, II o III o titularidad en el puesto, estamos hablando de una eficiencia terminal del 89%.



## LA CARRERA DEL PERSONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LOS SERVICIOS PERICIALES EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Jorge Antonio Mirón Reyes\**

**E**n la Procuraduría General de la República se han dado diversos pasos encaminados a regular el Servicio Civil de Carrera del personal sustantivo que opera en dicha institución, como lo son, entre otros, los Agentes del Ministerio Público de la Federación, y los Peritos.

El antecedente más inmediato sobre este tema lo es el Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal, que entró en vigor el 17 de mayo de 1993. En dicho Reglamento se establecieron una serie de disposiciones que definían la forma como debía llevarse a cabo la carrera ministerial, los beneficios que generaban los años de servicio, la capacitación en el mismo y otros factores que involucraban el desarrollo del personal ministerial.

Este primer paso hacia el establecimiento del Servicio Civil de Carrera no fue suficiente para obtener los resultados deseados en dicha materia, ya que en la práctica se observaba una inconsistencia en el cumplimiento de las reglas que establecían los requisitos para el otorgamiento de los ascensos del personal referido.

Como consecuencia de lo anterior, se siguieron planteando alternativas que permitieran arribar al desarrollo y consolidación del servicio civil. Tal situación se vio reflejada con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en el año de 1996.

En el citado cuerpo normativo se reguló expresamente el Servicio Civil de Carrera del personal sustantivo de la Procuraduría y se establecieron una serie de reglas bajo las cuales se determinaban tanto los procedimientos de ingreso como de permanencia de los Agentes del Ministerio Público de la Federación.

\* Maestro y Doctor en Ciencias Penales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales.  
Director General del *Instituto Nacional de Ciencias Penales*.

Para el desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, la citada Ley Orgánica estableció un órgano colegiado con facultades de supervisión, control y evaluación; siendo dicho órgano el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación.

Paralelamente a lo anterior, el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, estableció un área encargada de coadyuvar en la operación del Servicio Civil de Carrera que es la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, cuyo titular es también el Secretario Técnico del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación.

Otro antecedente normativo importante lo es el Acuerdo A029199 del C. Procurador General de la República, mediante el cual se establecen lineamientos más específicos en torno al ingreso y promoción de los agentes del Ministerio Público de la Federación, por lo cual lo considero el punto de referencia más inmediato al proyecto de reglamento del Servicio Civil de Carrera.

Finalmente debe señalarse que a la fecha existe un proyecto de Reglamento del Servicio Civil de Carrera del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República, en el que se establecen todas las disposiciones que determinan el ingreso, permanencia y promoción del personal aludido, así como todos los aspectos que tienen que ver con los estímulos de dicho personal y las incidencias tales como licencias sin goce de sueldo, permisos, etcétera.

Hasta aquí hemos planteado los instrumentos jurídicos existentes en la Procuraduría General de la República que han servido como fundamento para encaminar el Servicio Civil de Carrera. A continuación haremos referencia a la forma de operación de dichos instrumentos y los efectos positivos que han alcanzado.

Con relación al Reglamento de Carrera del Ministerio Público de la Federación, debe indicarse que aun cuando mantiene su vigencia formal, en la realidad no tiene una aplicación material, debido a que no ha sido del todo eficaz para el desarrollo y consolidación del Servicio Civil de Carrera, pues comúnmente sus disposiciones eran inobservadas en virtud de la carencia de procedimientos que garanticen un reclutamiento idóneo del personal ministerial y por el otro, que hicieran vigentes las reglas escalafonarias.

-----  
Jorge Antonio Mirón Reyes

Por otra parte se presentaba una omisión en cuanto a la regulación del personal pericial, pues no existió un reglamento correlativo al anterior que rigiera el servicio civil de dicho personal; como consecuencia de ello, los servidores públicos que laboraban en las áreas periciales no se veían beneficiados con disposición alguna que regulara su ingreso, permanencia y promoción, ni mucho menos eran considerados para participar en cursos que les garantizaran su capacitación o actualización.

Ante los planteamientos anteriores, en el año de 1996 surge una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en donde, como ya dijimos, se regula por vez primera la figura del Servicio Civil de Carrera y en la que se establecen diversas normas cuyo objetivo principal es darle viabilidad a dicho instrumento, concluyendo con la creación del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación como órgano responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, tomando como coadyuvante en el establecimiento de las políticas respectivas, a la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.

A fin de comprender la idea de cómo la legislación aludida concibió el servicio civil, me permitiré transcribir los artículos relativos de la Ley Orgánica, para posteriormente establecer la forma como ha operado el multicitado Servicio Civil de Carrera a la luz de la nueva legislación.

Artículo 32.- El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación comprende el relativo a Agentes del Ministerio Público de la Federación y Perito, así como el de carrera policial de Agente de la Policía Judicial Federal, y se sujetará a las siguientes disposiciones:

- I.- Será el elemento básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la Institución, personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales;
- II.- Tendrá carácter obligatorio y permanente;
- III.- Se desarrollará bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad;
- Iv.- Regirán en su instrumentación y desarrollo, los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad, en su caso;

- Y.- Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, reconocimiento y separación del servicio público, así como su evaluación;
- VI.- Desarrollará su organización observándose lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones legales aplicables, así como en los convenios, acuerdos y resoluciones que en su caso se celebren y tomen con fundamento en las leyes;
- VII.- Establecerá los programas, impartirá los cursos y realizará los exámenes y concursos correspondientes a las etapas a que se refiere la fracción V de este Artículo, por sí o con la coadyuvancia de instituciones públicas o privadas, bajo la dirección del Procurador General de la República;
- VIII.- El contenido teórico y práctico de los programas de formación, en todos sus niveles, fomentará el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para un desempeño cabalmente profesional;
- IX.- La formación promoverá la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la actuación del Ministerio Público de la Federación, fomentando particularmente el respeto irrestricto a los derechos humanos, la honestidad, eficiencia y la plena conciencia sobre el efecto social de la responsabilidad; y
- X.- Promoverá la celebración de convenios de colaboración con los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y autoridades federales que concurren en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendientes a la profesionalización del Ministerio Público de la Federación, Policía Judicial Federal y Servicios Periciales, o de las instituciones de seguridad pública federales, locales o municipales.

Artículo 33.- Los Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Judicial y Peritos del Servicio Civil de Carrera tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.

-----  
*Jorge Antonio Mirón Reyes*

Artículo 34.- Tratándose de personas con amplia experiencia profesional, el Procurador General de la República podrá, en casos excepcionales, designar Agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, Agentes de la Policía judicial Federal o Peritos, dispensando la presentación de los concursos de ingreso. Dichas personas deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos y satisfacer los requisitos mencionados en las fracciones II, IV, V, VII Y VIII del Artículo 22 de esta Ley, y según corresponda los establecidos en las fracciones III del Artículo 22, IV del Artículo 23 y II del Artículo 24 de esta Ley, y no serán miembros del Servicio Civil de Carrera, a menos, que acrediten los concursos y evaluaciones que se les practiquen, en los términos de las disposiciones aplicables.

En cualquier momento, se podrán dar por terminados los efectos del nombramiento de las personas designadas conforme a este Artículo.

Artículo 35.- Previo al ingreso de toda persona al Ministerio Público de la Federación, será obligatorio que la Institución realice la consulta respectiva al Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, en los términos previstos en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 36.- Los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía judicial Federal y Peritos, serán adscritos por el Procurador General de la República o por otros servidores públicos de la Institución en quienes delegue esta función, a las diversas unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, tomando en consideración su categoría y especialidad.

Igualmente, se les podrá encomendar el estudio, dictamen y actuaciones que en casos especiales se requieran de acuerdo con su categoría y especialidad.

Artículo 37.- Para permanecer en el servicio, como Agente del Ministerio Público de la Federación, Agente de la Policía judicial o Perito dentro del Servicio Civil de Carrera, los interesados deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a que se convoque.

Artículo 38.- Los funcionarios designados conforme al Artículo 34 de esta Ley, los Secretarios del Ministerio Público de la Federación y en general, todos los servidores públicos de la Institución, están

obligados a seguir los programas de formación que se establezcan para su capacitación, actualización y, en su caso, especialización con miras a su mejoramiento profesional.

Artículo 39.- Se crea el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación como órgano de la Institución responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, en los términos de las disposiciones aplicables. El Consejo tendrá las facultades que establezca esta Ley, su Reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador General de la República.

Artículo 40.- El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, será la instancia normativa, de supervisión, control y evaluación de la operación del Servicio Civil de Carrera, y se integra por:

- I.- El Procurador General de la República;
- II.- Dos Subprocuradores de la estructura centralizada;
- III.- El Oficial Mayor;
- IV.- El Contralor Interno;
- V.- El Visitador General;
- VI.- El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales;
- VII.- Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución, y cuya designación estará a cargo del Procurador;
- VIII.- Dos Agentes de la Policía Judicial Federal, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en la corporación y cuya designación estará a cargo del Procurador;
- IX.- Dos Peritos de los Servicios Periciales, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en este órgano auxiliar y cuya designación estará a cargo del Procurador; y
- X.- Los demás funcionarios que, en su caso, determine el Reglamento o el Procurador por Acuerdo.

----- *Jorge Antonio Mirón Reyes*

Sobre este aspecto es necesario referir también al Artículo 52 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que señala:

Artículo 52.- El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación estará integrado por:

- 1.- El Procurador General de la República;
- II.- El Subprocurador de Coordinación General y Desarrollo;
- III.- El Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales;
- IV.- Los Subprocuradores de Procedimientos Penales "A", "B" Y "C";
- V.- El Fiscal Especializado para la Atención de Delitos contra la Salud;
- VI.- El Oficial Mayor;
- VII.- El Contralor Interno;
- VIII.- El Visitador General;
- IX.- El Director General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal;
- X.- El Director General del Instituto de Capacitación;
- XI.- El Director General del Instituto de Ciencias Penales;
- XII.- Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución designados por el Procurador;
- XIII.- Dos Agentes de la Policía Judicial Federal, de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la corporación, designados por el Procurador; y
- XIV.- Dos Peritos de los Servicios Periciales, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en este órgano auxiliar, designados por el Procurador.

*Servicio Público de Carrera en México* -

Los miembros del Consejo serán suplidos en sus ausencias en los términos previstos por el Artículo 56 de este Reglamento.

El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación será la instancia normativa, de supervisión, control y evaluación de la operación del Servicio Civil de Carrera y tendrá a su cargo las atribuciones señaladas en los Artículos 39 a 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones aplicables.

Cabe mencionar que por acuerdo del Consejo de Profesionalización el Director General Adjunto del Centro de Control de Confianza de la Procuraduría General de la República, también forma parte del referido Consejo.

Por su parte el Artículo 24 del Reglamento citado estableció una serie de facultades a la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, entre las que destacan las siguientes:

Artículo 24.- Al frente de la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

1 a IV....

Y.- Integrar los expedientes de las propuestas de adscripción y promoción de agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y Peritos....

VI.- Coordinarse con el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, para proponer los procedimientos de ingreso del personal de carrera a la Institución;

VII.- Promover el Servicio Civil de Carrera; certificar y evaluar los procedimientos de ingreso de Agentes del Ministerio Público de la Federación, de sus Secretarios, de la Policía Judicial Federal y Peritos para que sean de conformidad con la normatividad vigente, en su caso, de reingreso; y

VIII ...

Como puede observarse de los textos legales transcritos, por una parte, se ha integrado al campo del Servicio Civil de Carrera al personal

Jorge Antonio Miron Reyes

pericial de la Procuraduría, y por la otra; la Dirección General aludida fue creada para el establecimiento de las políticas de ingreso y promoción del personal sustantivo (*Agentes del Ministerio Público y Peritos*) y para coadyuvar con el Consejo de Profesionalización en el desarrollo, operación y consolidación del Servicio Civil de Carrera.

La tarea fue ardua y una de las primeras acciones que se desplegaron para el cumplimiento del objetivo, fue la de establecer lineamientos generales para el ingreso de agentes del Ministerio Público de la Federación. Lo anterior tuvo su fundamento en el Acuerdo N33/96, al que le sucedieron los diversos N24/97, N87/97, N042/98, N66/98, N012/99 y N029/99, todos emitidos por el C. Procurador General de la República en los que se estableció un procedimiento extraordinario para el ingreso del personal ministerial; ello debido a la necesidad de contar de manera pronta con el personal idóneo para realizar las funciones propias de la Institución y además porque en ese momento no existía la coordinación suficiente con el Instituto Nacional de Ciencias Penales para el establecimiento del procedimiento de ingreso del personal ministerial de carrera. La forma de ingreso antes descrita se fue reiterando durante cuatro años, pues el procedimiento establecido en los acuerdos relativos, constituyeron un avance en la selección de los aspirantes a agentes del Ministerio Público de la Federación.

Cabe mencionar que en los acuerdos que se sucedieron en torno al citado procedimiento de ingreso, se establecieron los requisitos que debían satisfacer los aspirantes a Agentes del Ministerio Público de la Federación en términos del Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con excepción del relativo al curso de formación inicial para Agentes del Ministerio Público de la Federación, el cual fue sustituido por un concurso de oposición consistente en un examen de conocimientos.

Definido el procedimiento extraordinario de ingreso del personal ministerial, la Dirección General mencionada se dio a la tarea de regularizar al personal ministerial en activo a fin de cumplir con el requisito previsto en la fracción VI del Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría. Dicha regularización consistió en llevar a cabo un curso de actualización a nivel nacional del personal ministerial el cual concluyó con la celebración de un examen de conocimientos que sirvió como concurso de oposición para aquel personal que carecía de éste o que no contaba con el documento que acreditaba tal circunstancia.

El trabajo realizado permitió que a partir de 1998 el personal ministerial en activo contara con el requisito mencionado y aquéllos que no acreditaron el curso o que no aprobaron el examen, fueron dados de baja de la Institución.

Un tercer paso en todo este trabajo encaminado a establecer el Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría General de la República, consistió en destrabar el procedimiento de promoción de los agentes del Ministerio Público de la Federación. Se hacía necesario establecer un mecanismo que permitiera hacer efectivo el escalafón del personal ministerial y que los aspirantes a dicha promoción reunieran una serie de requisitos que justificaran el ascenso correspondiente.

A efecto se retomaron los lineamientos establecidos en el Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal y se estableció en los Acuerdos que ya han quedado precisados los supuestos en que el personal ministerial podría ser promovido.

Tres fueron los requisitos esenciales para tal efecto, a saber: *la antigüedad, la ausencia de sanciones administrativas y la existencia del concurso de oposición*. Se consideró que esto constituye un avance en la tarea de lograr el Servicio Civil de Carrera, pues el sometimiento a los requisitos aludidos garantizaba promociones justas e incentivos para el personal ministerial que dejó de ver que sus años en la Institución no le servían de mucho para lograr un ascenso.

Finalmente el 20 de julio de 1999 el C. Procurador General de la República emitió un Acuerdo mediante el cual establecía que las personas que ingresaban a la Procuraduría sólo podían hacerlo por la vía del procedimiento extraordinario ya aludido y las plazas a las que podrían aspirar tendrían que ser las de más bajo nivel dentro del escalafón del personal ministerial. Asimismo en dicho acuerdo se reiteró el cumplimiento de los requisitos previstos en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por otro lado se establecieron las reglas para promover al personal ministerial a la categoría inmediata superior, lo cual evidenciaba un claro interés por sentar las bases para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera.

De lo anterior se puede observar que con el Acuerdo de referencia se dio un gran paso al Servicio Civil de Carrera, pues mientras que por un lado el personal ministerial de nuevo ingreso ocupaba las plazas denomi-

----- Jorge Antonio Mirón Reyes

nadas pie de rama, por otro lado el personal en activo lograba obtener sus promociones tomando en cuenta su antigüedad, el no haber sido sancionado administrativamente en los últimos cinco años del ejercicio de su función, el no encontrarse sujeto a procedimiento penal alguno y el haber aprobado su examen de oposición.

El acuerdo de referencia constituye el antecedente del Reglamento del Servicio Civil de Carrera, el cual a la fecha se encuentra concluido y de considerarse procedente será sometido al Titular del Ejecutivo Federal para que, en caso de aprobarlo se expida y se convierta en el instrumento normativo rector del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de la República.

Cabe mencionar que en dicho proyecto de reglamento se encuentran indicadas una serie de disposiciones que regulan el desarrollo y operación del Servicio Civil del personal sustantivo (*Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía judicial Federal y Peritos*) de la Procuraduría General de la República.

En el referido reglamento se determinan las categorías del personal de carrera, el procedimiento de ingreso al Servicio Civil de Carrera, la profesionalización del personal sustantivo, los requisitos de promoción y de reingreso del citado personal, el tipo de evaluaciones a las que estará sujeto, así como disposiciones vinculadas con los estímulos económicos y sociales, las reglas para obtener permisos, licencias y comisiones y las sanciones a que pueden estar sujetos por violaciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

De todo lo expuesto se puede concluir que están sentadas las bases para la consolidación del Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría General de la República, lo cual sin duda incentivará al personal sustantivo y ello redundará en un mejor desempeño y efectividad de sus funciones.

## LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA JUDICIAL EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Agustín de Pavía Iturralde\**

### REGLAMENTO DE LA CARRERA DE POLICÍA JUDICIAL<sup>1</sup>

Con la expedición de este Reglamento se perseguía que la Policía Judicial Federal fuese una corporación que actuara con estricto apego a Derecho, de manera profesional, ética y ejemplar, utilizando técnicas de investigación policial que respetaran íntegramente las garantías consagradas en nuestra Constitución Política.

Se estableció como objeto de la carrera de Policía Judicial Federal el desarrollo profesional, técnico-científico y humanístico de los agentes de la corporación, con la finalidad de que desempeñen adecuadamente su trabajo.

Alefecto, en el Reglamento se previeron procedimientos y requisitos en materia de:

- Reclutamiento,
- Ingreso,
- Reingreso,
- Formación,
- Permanencia,
- Promoción,
- Reconocimientos,
- Prestaciones, y
- Sanciones.

\* Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho.  
Director General de Asuntos Legales Internacionales en la *Procuraduría General de la República*.

<sup>1</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 1993.

*Serticio público de Carrera en México* -

Se establecieron las siguientes categorías:

- Agente "C",
- Agente "B",
- Agente "A",
- Segundo Subcomandante,
- Primer Subcomandante,
- Segundo Comandante,
- Primer Comandante, y
- Comandante en Jefe.

Para ingresar a la corporación era necesario acreditar los requisitos que se daban a conocer mediante convocatoria pública, así como el curso de formación para Agente "C".

El reingreso estaba sujeto a la aprobación de la junta de Honor y a que se acreditaran los exámenes correspondientes ante el Instituto de Capacitación.

La permanencia quedó garantizada porque los miembros de carrera sólo podían ser separados por destitución, con causa justificada, por renuncia o por alcanzar edad límite.

Para el ascenso debían acreditar el curso de formación y los de actualización y de mando establecidos por el Instituto de Capacitación, además de satisfacer requisitos de buena conducta, capacidad profesional y condición física, así como sujetarse al concurso interno y contar con las antigüedades en la Institución y en el cargo ocupado por el aspirante, que señalaba el Reglamento.

El Reglamento establecía la posibilidad de que a juicio del Procurador General de la República o de la Junta de Honor, se dieran ascensos a miembros de la carrera por méritos extraordinarios en su desempeño, siempre que cumplieran con los requisitos relativos a buena conducta, capacidad profesional y condición física.

----- Agustín de Paria Iturralde

Para la aplicación del Reglamento se prevé la existencia del Comité de Selección, el Comité de Evaluación y Supervisión, así como la Junta de Honor.

#### LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA<sup>2</sup>

Contempla requisitos para ingresar y por primera vez para permanecer como Agente de la Policía Judicial Federal:

- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o culposo calificado como grave por la Ley, ni estar sujeto a proceso penal;
- Acreditar que se han concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza preparatoria o equivalente;
- Contar con la edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que las disposiciones sobre carrera policial establezcan como necesarias para realizar las actividades policiales;
- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;
- En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;
- Acreditar que se han cumplido los requisitos de ingreso, relativos a la selección, y en su caso formación, capacitación y adiestramiento de Agente, siendo requisito indispensable para acceder, la aprobación del concurso de ingreso en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables; y
- Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

<sup>2</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996.

Comprende dentro del Servicio Civil de Carrera que se sujetará a los siguientes principios:

- Constituye el elemento básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la Policía Judicial Federal;
- Tiene carácter obligatorio y permanente;
- Su desarrollo está sujeto a los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad;
- Su instrumentación y desarrollo se rige por los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad;
- Comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, reconocimiento y separación del servicio público, así como su evaluación;
- Su organización se basa en las disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como en los convenios, acuerdos y resoluciones celebrados y adoptados con fundamento en las leyes;
- Establece los programas, imparte los cursos y realiza los concursos correspondientes a las diversas etapas de la carrera, por sí o con la coadyuvancia de instituciones públicas o privadas, bajo la dirección del Procurador General de la República;
- El contenido teórico y práctico de los programas de formación, en todos sus niveles, tiende a fomentar el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para un desempeño cabalmente profesional; y
- La formación tiende a promover la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la actuación de la Policía Judicial Federal, fomentando particularmente el respeto irrestricto a los Derechos Humanos, la honestidad, eficiencia y la plena conciencia sobre el efecto social de la responsabilidad.

----- Agustín de Pavía Iturralde

La Ley establece que los Agentes de la Policía judicial del Servicio Civil de Carrera tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria se les expedirá el nombramiento definitivo.

También prevé que previo al ingreso de cualquier persona a la Policía judicial Federal, será obligatorio que la Procuraduría realice la consulta respectiva al Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, en los términos previstos en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como requisito adicional de permanencia en el servicio como Agente de la Policía judicial Federal, la Ley establece que los interesados deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a que se convoque.

Como órgano de la Procuraduría General de la República, responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera se crea el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, instancia normativa, de supervisión, control y evaluación.

El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, presidido por el Procurador General de la República, está integrado además por:

- Los Subprocuradores.
- El Oficial Mayor.
- El Contralor Interno.
- El Visitador General.
- El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales o los Directores Generales de Planeación y Operación de la Policía judicial Federal y de Coordinación de Servicios Periciales.
- Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución, cuya designación estará a cargo del Procurador.

*Servicio Público de Carrera en México* —

- Dos Agentes de la Policía Judicial Federal, con los mismos requisitos que los Agentes del Ministerio Público y también designados por el Procurador.
- Dos Peritos designados en la misma forma y con los mismos requisitos que los anteriores.

La Ley prevé la existencia de Comités de Zona que auxiliarán al Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación y en la ejecución de las normas del Servicio Civil de Carrera.

En la actualidad existen tres Comités que actúan en la circunscripción geográfica de cada una de las Subprocuradurías A, B Y C, cuyos titulares presiden cada uno de los Comités.

La Ley también prevé la existencia del Consejo Técnico de Administración de la Policía Judicial Federal, entre cuyas funciones está la de fungir como instancia auxiliar del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación para efectos de la determinación de adscripciones, otorgamiento de estímulos, reconocimientos y lineamientos de evaluación.

La Ley faculta al Procurador General de la República para expedir los acuerdos, circulares, manuales de organización y guías de operación del personal ministerial, policial y pericial de la Institución, ya resolver sobre el ingreso, promoción, adscripción, renunciaciones, sanciones, estímulos y suplencias, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y con las normas que resulten procedentes en materia del Servicio Civil de Carrera.

#### CONTROL DE CONFIANZA

Con motivo de la desaparición del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud se estableció un mecanismo de control para la incorporación y permanencia del personal operativo de esta última.

## CONCLUSIONES GENERALES EN TORNO AL TEMA: LA CARRERA EN EL SERVICIO PÚBLICO Y LAS EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES EN MÉXICO.

Relator: María del Pilar Conzuelo Ferreyra\*

Las exposiciones en torno al tema de la Carrera en el Servicio Público y las Experiencias Institucionales en México fueron tan ricas y variadas como variadas son las necesidades y requerimientos de servidores públicos profesionales que atiendan con eficiencia, eficacia y vocación de servicio las atribuciones, competencias y funciones que les han sido encomendadas en beneficio de la sociedad que es la mandante y beneficiaria de los bienes y servicios que prestan en su conjunto las instituciones públicas.

En total se tuvieron 13 participaciones con igual número de ponentes, que analizaron 12 *Experiencias*, enmarcadas por el tema "*La Experiencia de la Formación Profesional y el Servicio Público en México*", en el cual también se destacó y evidenció la diversidad de formaciones profesionales para los servidores públicos mexicanos, convergiendo en lo general 2 tipos, que aun cuando son distintos en su concepción y finalidades son absolutamente complementarios: la formación universitaria y la formación administrativa.

El primer tipo de formación tiende a ser abstracto y no siempre enfocado a resolver los problemas inmediatos que enfrenta la práctica administrativa, en su acontecer cotidiano; el segundo, en ocasiones tiende a generar miopía al pretender que el objeto de la actividad en la administración pública se reduce a la función que se desempeña. Ambos son extremos no deseables para una sana y adecuada formación de profesionales, por lo que una conclusión al respecto es que las mismas deben operar como un sistema y como ya se expresó ser complementarias, a fin de lograr una visión integral del *qué*, en tanto las condiciones en que se desenvuelve la acción del Estado; el *por qué*, es decir, las cau-

\*Licenciada en Administración Pública con estudios concluidos de Maestría en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México.  
Coordinadora del Programa de Profesionalización del Servicio Público del *Instituto Nacional de Administración Pública*.

sas que inducen a la acción del Estado; el *cómo*, en tanto los principios y medios de la acción estatal y el *cómo hacerlo*, que enfatiza el uso y aplicación de tecnologías de toda índole.

Con estas premisas se concluyó la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Formación Profesional del Servicio Público, como sustento de la carrera administrativa.

El Sistema Nacional de Formación debe distinguir y articular el papel que corresponde a las universidades y a las escuelas profesionales del gobierno, y la experiencia recomienda que dicho sistema se integre con formaciones especializadas que atiendan a los requerimientos gubernamentales y se vincule con otras instituciones a través de acciones de colaboración interinstitucional en las que el INAP tendría un papel preponderante y significativo.

Es conveniente destacar que el análisis de las experiencias no se circunscribió solamente a la carrera administrativa, sino que fue extensivo a lo que se denomina carrera pública, es decir, fue abarcador del servicio público en su acepción más amplia de aplicabilidad a todas las instancias que conforman el Estado, el gobierno y la administración pública mexicana.

En este sentido se trataron: *La Experiencia de la Formación Profesional y el Servicio Público en México; La Carrera en el Servicio Exterior Mexicano; El Servicio Profesional Electoral; El Servicio Fiscal de Carrera; La Experiencia del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; El Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal; El Servicio de Carrera en la Cámara de Diputados; La Carrera judicial del Poder Judicial de la Federación; El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua; El Programa de Carrera Magisterial; El Servicio Profesional Agrario; La Carrera del Personal del Ministerio Público y de los Servicios Periciales en la Procuraduría General de la República; y La Profesionalización de la Policía judicial, en la Procuraduría General de la República.*

Es de reconocerse la disposición que tuvieron los funcionarios y especialistas que expusieron dichas *Experiencias*, quienes en un apretado esfuerzo de síntesis nos hicieron saber las bases jurídicas y administrativas que sustentan los respectivos servicios de carrera, cómo han evolucionado, sus resultados y algunos problemas que enfrentan en su operación actualmente.

----- *Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra*

Dado que este espacio es un Panel de Conclusiones y de que los expositores invitados dieron fiel cuenta de sus experiencias, trataremos aquí de hacer algunos planteamientos de orden general que desde nuestro punto de vista pudieran considerarse como aspectos de reflexión y análisis para todos.

En primer término fue interesante conocer algunos aspectos que dieron origen a las carreras y casos vigentes, siendo generalizable el de contar con profesionales expertos, especialistas y conocedores de su función, quienes una vez formados o seleccionados deberían contar con una posibilidad de permanencia en la institución a la que pertenecían, pero activamente comprometidos con su quehacer y la misión institucional.

Otro aspecto fue acabar con la amplia discrecionalidad con que los servidores públicos eran nombrados y removidos sin importar su eficiencia y compromiso institucional.

También han surgido como una necesidad de reorganización y de una mayor eficiencia y capacidad de respuesta institucional y de que sus servicios se presten con mayor calidad.

Devolver el servicio público al patrimonio de los ciudadanos y terminar con la visión patrimonialista de apropiación de los cargos por quienes los ejercen.

Propiciar conductas éticas en el ejercicio de la función e introducir principios de mérito y transparencia en el ingreso y permanencia de los servidores públicos, entre otros.

Asimismo, de las experiencias presentadas sobresalen rasgos comunes, que son significativos y los que me permito mencionar brevemente, a continuación:

- Existencia de un Estatuto normativo que regula los procesos de administración y desarrollo de personal, desde el ingreso hasta la separación y el retiro.
- El ingreso mediante la valoración de conocimientos, habilidades y actitudes que regularmente dan pie a periodos de formación y actualización permanentes, dentro de las instituciones, lo que no solamente mantiene la profesionalización, sino que también permite forjar y consolidar el espíritu de cuerpo, la cultura orga-

nizacional y la atención de los requerimientos de formación asociados al ejercicio del puesto.

- Un sistema de estabilidad en el empleo, lo que no necesariamente significa inamovilidad, ya que la permanencia está fundada en evaluaciones del desempeño realizadas lo más objetivamente posible y de manera periódica; con un permanente programa de formación y capacitación fundado en la detección de necesidades, todo ello complementado con adecuados sistemas de reconocimientos, estímulos y recompensas que se otorgan también objetivamente.
- La existencia de esquemas de separación del servicio de carrera, cuando no existe cumplimiento de obligaciones, responsabilidades o metas, o cuando existen violaciones al código de ética.
- La realización de concursos y/o pruebas en diversas modalidades, para ingresar o ascender, reconociendo prioritariamente la capacidad, experiencia, excelente desempeño y antigüedad.
- El reconocimiento de diversos cuerpos, rangos y niveles que agrupan las especialidades, puestos y cargos que requiere la organización institucional para el cumplimiento de sus cometidos.
- La implantación gradual y selectiva de las carreras, tomando en consideración factores jurídicos, políticos, administrativos, financieros y culturales, de tal manera que los mismos jueguen a favor de la carrera y no se conviertan en un obstáculo para su instauración y operación.
- Finalmente se requiere la existencia de un sustento organizativo que permita soportar y operar los procesos del servicio de carrera y cuyas instancias sean las responsables de normar, ejecutar, controlar y evaluar el funcionamiento y resultados del sistema de carrera.

Las experiencias reseñadas coincidieron también en el reconocimiento de limitaciones y retos que habrán de superarse para avanzar en el propósito de lograr un sistema que incentive la profesionalización y el logro de resultados institucionales asociados a un mejor desempeño y productividad, entre ellos sobresalen:

---

*Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra*

- Esquemas de salarios rígidos, centralizados, poco competitivos y sujetos a disposiciones y disponibilidad presupuestales, lo que limita la adecuada operación de los servicios.
- La necesidad de diseñar previamente los sistemas, mecanismos e instrumentos que sustenten los procesos de la operación, control y evaluación de la carrera, a fin de que la norma estatutaria sea viable y contemple de antemano los tiempos y condiciones de aplicación.
- Cuál sería la mejor manera de incorporar al servicio de carrera a los servidores de base para tener un sistema integral de profesionalización de todos los trabajadores al servicio del estado.
- Cómo hacer lo más objetiva y transparente la evaluación del desempeño y hacerla pública no sólo al interior de las instituciones sino a la misma sociedad.
- Existencia de problemas financieros para mantener una adecuada motivación al desempeño y productividad.
- Existencia de una variedad de disposiciones que fundamentan las carreras y que van desde normas y reglas administrativas hasta estatutos y leyes. Algunas de ellas aplicables sólo a un grupo de servidores de una misma institución.

Estoy cierta que habrá algunos aspectos que su servidora seguramente no registró y que tanto para los asistentes como para los ponentes también puedan ser relevantes, sin embargo las omisiones no son en todo caso voluntarias y lo expuesto trata de llamar la atención a la reflexión de asuntos comunes y preocupaciones compartidas.

Una conclusión general sería que los servicios de carrera vigentes, se aprecian parciales y fragmentados. No obstante, lo que escuchamos en el primer tema del Seminario ha sido muy valioso para efectos de comparación y análisis; aun cuando en muchos casos las experiencias apenas han iniciado, creemos que las mejores lecciones están por venir.

# II

## El Servicio Profesional de Carrera: Un Imperativo para la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública Mexicana.

## BASES PARA UN MODELO DE SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL DE CARRERA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL

Luis Vázquez Cano\*

### 1.- LA NECESIDAD DE IMPLANTAR EL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL DE CARRERA

#### La Nueva Administración Pública Mexicana

La transformación vertiginosa del entorno económico, político y social en México ha impuesto como una de las prioridades fundamentales la modernización de la administración pública. Cada vez es más evidente el papel que el sector público juega en la promoción del desarrollo, el impulso al crecimiento y el establecimiento de un ambiente de equidad y justicia en las actividades nacionales.

Se puede afirmar que la calidad de la acción de las instituciones públicas y su propia capacidad para actualizarse, perfeccionarse y reaccionar ante las variables del entorno condicionan el ritmo y la profundidad de los cambios y reformas que el gobierno promueve. *El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, documento rector de la planeación nacional, asumió por ello una exigencia del avance democrático de México, el contar con una administración pública accesible, moderna y eficiente.

En este contexto la visión de esta nueva administración pública a la altura de los grandes retos nacionales es aquella en donde se superen los vicios burocráticos y prevalezca la eficiencia, productividad y racionalidad administrativa. Donde el ciudadano perciba competencia y profesionalismo en su actuación; donde el cumplimiento de las obligaciones legales y normas esté respaldado por trámites sencillos y claros; donde la actitud de servicio, la legalidad, la transparencia y la calidad sean la constante en el servicio público, y donde la participación social esté permanentemente presente como garante de una impecable rendición de cuentas sobre los resultados y el manejo de los recursos públicos.

\*Licenciado en Administración por la Universidad Iberoamericana.

Cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por Florida International University; EE.UU.

Secretario Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera, *Servicio de Administración Tributaria*; *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

Coordinador Académico de la Especialización en Administración y Desarrollo de Personal del INAP.

Se requiere en suma de un servicio público acorde con los nuevos tiempos, que se legitime ante la ciudadanía por sus resultados y que genere confianza y credibilidad por su capacidad para la atención de las demandas de los sectores de nuestro país.

### **Propósito de la Profesionalización de los Servidores Públicos**

El profundo proceso de cambio que ello requiere no sería posible si no se tomara en cuenta a quienes son los actores principales de la actuación del gobierno: los servidores públicos. Son éstos quienes representan a la administración pública ante la sociedad constituyendo uno de los factores fundamentales de su imagen pública; son también los agentes centrales de cualquier reforma que se emprenda y por lo mismo son en quienes reside el mayor potencial de modificación y evolución del sector público.

De aquí que en los años recientes se hayan desarrollado esfuerzos importantes y en el futuro se deberán realizar con mucho mayor énfasis, encaminados a la profesionalización de los servidores públicos. Este concepto entraña la realización de un proceso institucional que ha requerido la acción organizada y coordinada de las instancias federales conducidas por la Unidad de Servicio civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y apoyadas sólidamente por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Esto ha significado la intención y decisión del más alto nivel de gobierno para hacer del empleado del Estado un profesional del servicio público que se caracterice por su capacidad, competencia y calificación en el desarrollo de sus funciones. La profesionalización ha contemplado tres vertientes: la de formación técnica, que tiene la finalidad de que los empleados y funcionarios sean auténticos expertos en la realización de sus tareas, además de que se propicie una continua actualización respecto de las innovaciones administrativas y tecnológicas que surjan.

La de formación humana y cambio cultural que se orienta a desarrollar y fortalecer actitudes, habilidades y valores éticos tanto en lo individual como en su carácter de miembros de una comunidad de servicio a la sociedad, de tal forma que se genere una mayor contribución a los resultados institucionales y un sentido de pertenencia e identificación con los propósitos y filosofía tanto institucionales como del ejercicio de la función pública.

y la relacionada con la permanencia, estabilidad y motivación que pretende alentar un ambiente en que se satisfagan las necesidades de status y reconocimiento del personal, al mismo tiempo que se abran mayo-

res oportunidades de crecimiento personal y profesional. Se trata de crear los mecanismos y condiciones necesarias para atraer, retener, desarrollar y ofrecer un retiro digno a quienes entregan su esfuerzo a la causa del servicio público.

Las tareas de profesionalización, en el contexto de la Administración Pública Federal, cada vez más están asociadas al establecimiento del servicio público profesional de carrera. Los avances reportados en los años recientes nos muestran que ya se han puesto las bases de cimentación necesarias para que se institucionalice y generalice la carrera administrativa, con lo que seguramente en el futuro próximo estará asegurada la continuidad en la dinámica interna de los organismos de gobierno aprovechando la capacidad, los conocimientos y la experiencia acumulada de sus integrantes.

### **Ventajas del Servicio Público de Carrera**

El establecimiento del Servicio Público Profesional de Carrera representa una oportunidad de excelencia para que en el mediano y largo plazo se responda firmemente a las exigencias reiteradas de la sociedad por mejorar la acción de gobierno. Se trata con ello de propiciar una nueva cultura de servicio público que privilegie una concepción humanista en la relación del Ejecutivo Federal con sus servidores públicos y cuya esencia tenga como fundamento los principios de mérito, igualdad de oportunidades y capacidad como base del ingreso, el desarrollo y la estabilidad en el servicio.

En este sentido con el Servicio Público Profesional de Carrera deben necesariamente generarse las condiciones adecuadas para revertir las políticas y prácticas que tradicionalmente han puesto en desventaja a los funcionarios del Estado, lo que además ha impedido sustentar un esfuerzo consistente, permanente y generalizado para elevar la productividad y la calidad en la acción de gobierno.

Adicionalmente la permanencia y estabilidad de funcionarios calificados y responsables en las instituciones debe evitar el desperdicio y pérdida de la experiencia acumulada que se genera con los cambios administrativos, sobre todo en los niveles técnicos de mando, a la vez que fomentará la conformación de una verdadera memoria institucional del gobierno que preserve la necesaria continuidad en los procesos de transferencia del poder y en la formulación y ejecución de políticas a largo plazo.

De la misma forma el combate a la corrupción habrá de encontrar un medio preventivo de excepción, porque el Funcionario Público de

*Servicio Público de Carrera en México* -

Carrera, para adquirir y conservar su categoría y por lo tanto para ser acreedor a las ventajas y prerrogativas del mismo, habrá de demostrar la convicción y posesión de sólidos principios éticos.

El Servicio Público Profesional de Carrera en su pretensión de revalorar y profesionalizar al ejercicio de gobierno, debe mantener como su fin último el beneficio a la sociedad respondiendo a sus expectativas de progreso y mayor calidad de vida.

## 2.- EL PUNTO DE PARTIDA

### Experiencias Actuales

Como se ha comentado en párrafos anteriores, en años recientes han sido importantes y crecientes los esfuerzos en materia de profesionalización de los servidores públicos en la administración pública federal y en otras áreas del Poder Legislativo y del Poder Judicial de la Federación, algunos de los cuales han derivado en esquemas estructurados e institucionalizados que significan un acercamiento formal y serio al servicio de carrera.

Estas experiencias sin duda constituyen una valiosa fuente de información sobre los avances y obstáculos del proceso y por lo tanto son un nutriente de calidad del Modelo de Servicio Público Profesional de Carrera; la mayoría de dichas experiencias contemplan regulaciones y cambios cualitativos de fondo relativos al ingreso y designación de personal, así como a la retribución, a la apreciación del mérito, a la capacitación, a la permanencia, a la carrera administrativa, a la separación y al retiro.

No es el propósito de este apartado realizar una descripción exhaustiva al respecto, solamente nos concretaremos a enunciar algunos de los casos más significativos, de forma tal, que sirvan de referente para esta presentación.

*Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.* Sustentado en la Ley y Reglamento del Servicio Exterior Mexicano.

*Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.* Sustentado en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

*Sistema de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).* Sustentado en el Acuerdo-Reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI.

Luis VázquezCano

*Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria-SHCP.* Sustentado en la Ley del SAT y el Estatuto del Servicio fiscal de Carrera.

*Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.* Sustentado en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa.

*Carrera judicial de la Suprema Corte de justicia de la Nación.* Sustentado en la Ley Orgánica de la Carrera Judicial.

*Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal.* Sustentado en la Ley del Servicio Público de Carrera.

*Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.*

*Programa de Carrera Magisterial.*

*Servicio Profesional Agrario.*

*Carrera del Personal del Ministerio Público y de los Servicios Periciales en la Procuraduría General de la República.*

*Profesionalización de la Policía judicial en la Procuraduría General de la República.*

### 3.- EL SIGNIFICADO MODERNO DEL SERVICIO PÚBLICO PROFESIONAL DE CARRERA

#### Lo que la Experiencia nos Dice

La propuesta de un modelo idóneo que reúna las características y virtudes que satisfagan las exigencias de cambio de la administración pública mexicana, implica una actitud responsable de análisis de la experiencia no sólo de lo vivido en nuestro país sino de lo acontecido en otras latitudes del orbe y que no podemos ni debemos desdeñar. Lo que se pretende es resaltar aquellos aspectos que se deben cuidar y prever si se quieren alcanzar los objetivos determinados en la implantación del Servicio Civil de Carrera, a la luz de las variables del entorno nacional, de los cambios que se están dando de todos los órdenes y de las propias expectativas de los ciudadanos acerca de lo que quieren y esperan de su gobierno.

En este sentido debemos asumir la principal de las premisas: no se puede importar ningún modelo, es indispensable siempre partir de una realidad, de nuestra realidad entendiéndose ésta como nuestra idiosincrasia,

nuestra historia, nuestra cultura, y nuestra vida económica, política y social.

El modelo, además debe obedecer a una estrategia global de cambio y transformación de la administración pública y no considerarlo como un esfuerzo único aislado y desvinculado de los que se lleven a cabo en el orden estructural, tecnológico, informático, administrativo, etc.

Asimismo es necesario considerar que la dinámica misma del cambio nacional se contraponen a los sistemas rígidos que son fácilmente rebasados por la realidad cayendo en una obsolescencia prematura que es por demás riesgosa, ya que puede vacunar a las instituciones y a la sociedad misma contra cualquier forma de servicio civil.

Algunos sistemas han hecho énfasis en una inamovilidad a ultranza de los miembros del servicio civil que ha derivado en el anquilosamiento y parálisis de los gobiernos quienes se han visto imposibilitados para disponer de una fuerza de trabajo ágil, dinámica y comprometida con las transformaciones que precisa el desarrollo.

La instrumentación de la carrera pública cuando no atiende una visión en la que pretenda integrar a la mayoría de los servidores públicos sino es que a la totalidad, corre el riesgo de generar la existencia paralela de una burocracia de gran peso pero de menor categoría, lo que propicia una contracultura o fuerza en sentido contrario que profundizaría un retroceso además de la tradicional pugna entre el personal de confianza y el que no lo es.

### **Concepto y Alcance del Servicio Público Profesional de Carrera**

Más que proponer una definición del Servicio Público Profesional de Carrera, de por sí limitante, lo que aquí se pretende es esbozar algunos elementos y conceptos que apunten en esa dirección, tomando en cuenta la visión actual que en México y en otros países se tiene acerca del tema.

Obligadamente al hablar de un servicio de carrera nos referimos a un segmento importante de los servidores públicos que sirven en la Administración Pública Federal en sujeción estricta a las leyes, de acuerdo a los principios republicanos y de la democracia guiados por la realización del interés público y caracterizados por su estabilidad y desempeño profesional en el ejercicio de sus funciones.

De la misma forma, la Carrera Pública Profesional tiene una clara connotación de neutralidad política, lo que quiere decir que en ningún

----- Luis vazquez Cano

caso estará sujeta a la discrecionalidad política o a cualquier forma de sumisión o abuso del poder.

El Servicio Público Profesional de Carrera también es expresión de una filosofía actuante y moderna de servicio público, que privilegia el respeto, la integridad y un comportamiento de los funcionarios de carrera que sea garante de la aplicación objetiva e irrestricta de las leyes y las políticas públicas.

En cuanto a su acepción de sistema incluye a todos los componentes relativos a una administración de vanguardia del personal público entendida ésta como las políticas, normas y procedimientos que regulan el ingreso, la permanencia, el desarrollo y el retiro en el servicio público.

El Servicio Público Profesional de Carrera en suma es un espacio autónomo en la vida institucional, que debe significarse como un importante elemento de apoyo a la gobernabilidad democrática y como un medio para la defensa y reafirmación del interés público en la acción del Estado.

#### 4.- VISIÓN ESTRATÉGICA DEL MODELO

##### **Orientaciones Básicas**

Partiendo de los conceptos y premisas expuestos en los apartados anteriores, consideramos que la construcción de un Modelo exitoso de Servicio Público Profesional de Carrera (SPPC) para el Gobierno Federal Mexicano debe ser congruente con las siguientes orientaciones:

- El SPPC debe formar parte de la agenda de decisiones prioritarias del más alto nivel de gobierno, de tal forma de asegurar su vigencia y continua revisión y ajuste de acuerdo a los resultados alcanzados y a su impacto en el mejoramiento del servicio público, impidiendo además que se rigidice, burocratice o pierda su sentido social.
- El SPPC para asegurar su legitimidad, utilidad social y adecuado desarrollo debe estar expuesto permanentemente al escrutinio y evaluación ciudadana a través de los órganos del Poder Legislativo y de los organismos y agrupaciones representativos de los sectores de la sociedad: cámaras industriales y comerciales, asociaciones de profesionales, comunidades académicas, agrupaciones de usuarios de servicios públicos, etc.

- El servidor público es el eje de la acción de gobierno, por ello el Servicio Profesional Público de Carrera debe tener como objetivo básico el formar integralmente, desarrollar y motivar a los funcionarios de carrera para que se constituyan en la avanzada de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de su misión, la consecución de su visión y la vigencia y permanencia de sus valores.
- El SPPC pretende formar a verdaderos profesionales del servicio público entendiéndose esto como una categoría distintiva del empleado de gobierno que la sociedad deberá reconocer por la observancia de una conducta pública ejemplar e intachable. En este sentido será una prioridad fundamental la formación ética del funcionario y el establecimiento y aplicación rigurosa de los principios y valores de comportamiento del Servicio Público.
- El SPPC debe concebirse bajo una perspectiva de amplio espectro que considere una transformación de fondo no sólo en las prácticas relativas a la administración de recursos humanos de la Administración Pública Federal sino en todos los factores ambientales, actitudinales y de comportamiento humano que conforman la cultura organizacional de las instituciones de gobierno.
- El SPPC es un esfuerzo en la búsqueda de la excelencia en la prestación del servicio público; por lo cual todas las acciones y proyectos que se encaminen a elevar la calidad y la productividad de las tareas de gobierno deberán vincularse con éste y considerar el factor humano como su eje vertebral de acción.
- El SPPC debe constituirse en el instrumento toral para la detección, evaluación e identificación del talento humano en los organismos públicos. El desarrollo y potenciación de ese talento debe ser una vía para detonar la productividad, la innovación, la mejora y la modernización de los órganos de la Administración Pública Federal.
- El SPPC, a través de la información organizada y sistematizada que producirá acerca de la fuerza de trabajo y de los sistemas y mecanismos que involucra para el desarrollo humano, deberá constituirse en la plataforma de arranque de un proceso hasta ahora inexistente de planeación de recursos humanos; de tal forma que el gobierno garantice contar en número y calidad con el personal requerido en el mediano y largo plazos.

## **Características Fundamentales del Modelo**

De todo lo anterior y en un intento de acercamiento al perfil del Modelo idóneo del SPPC, proponemos las siguientes, como las principales características que éste debe observar:

### *De Viabilidad*

- Acorde con la realidad nacional
- Consistencia con el marco legal del sector público
- Congruente con las condiciones laborales y sindicales
- Administrable para el gobierno
- Implantación gradual y selectiva

### *De Innovación*

- Moderno y actualizable
- Retroalimentable de la realidad mundial
- Flexible y adaptable al entorno del cambio
- Abierto para incorporar talento humano
- Atraer y retener a los mejores

### *De Funcionalidad*

- Neutralidad política en ejercicio de la función
- Énfasis en carrera administrativa sobre designación política
- Con visión transexenal
- Reglas claras y objetivas
- Normas y políticas de aplicación gerencial y descentralizado en su operación

### *De orientación*

- Desarrollo integral y profesionalización para los servidores públicos
- Desempeño como base de la carrera
- Disciplina y mística de trabajo
- Filosofía de resultados y servicio
- Elevación de la calidad y productividad, individual e institucional

## 5.- ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL MODELO

### **Componentes del Modelo**

Un modelo de Servicio Público Profesional de Carrera para la Administración Pública mexicana, debe actualizar las técnicas y procesos relacionados con las funciones básicas de la administración de recursos humanos, para adecuarlos a las nuevas tendencias que a nivel mundial se están observando. A continuación se describen los principales componentes del modelo que se propone:

- *Componente de Análisis y Valuación de Puestos:*

*Objetivo:* Identificar los puestos que integran la estructura orgánica de las instituciones, así como conocer y valorar las funciones y responsabilidades que les son inherentes, a fin de proveer de información a los diferentes componentes que conformen el Servicio Público Profesional de Carrera.

*Enfoque:* Deberá garantizar a los candidatos igualdad de oportunidades para el ingreso a la institución, contando con mecanismos que permitan difundir las vacantes existentes y evaluar de manera sistemática y objetiva a los aspirantes, y asimismo permitir la decantación gradual de los candidatos, a fin de que sólo accedan a la etapa de selección los más aptos para ganar el concurso.

- *Componente de Ingreso y Selección de Personal:*

*Objetivo:* Posibilitar la incorporación voluntaria y gradual del personal actual que labore en las instituciones que implanten el

Luis vazquez Cano

Servicio Público profesional de Carrera, para adquirir la calidad de servidor público de carrera.

*Enfoque:* Deberá permitir identificar si el servidor público cuenta con los conocimientos, habilidades y características de personalidad requeridos para el desempeño del puesto que ocupa, y en caso positivo, otorgársele la calidad de servidor público profesional de carrera. En caso contrario, se deberá recibir la capacitación necesaria para cubrir sus deficiencias y estar en condiciones de participar en el futuro en procesos de reclutamiento y selección. Para quienes no hayan demostrado el mínimo de aptitudes para ser considerados nuevamente en dichos procesos, deberá contemplarse la ejecución de programas de retiro graduales.

- *Componente de Formación Integral:*
  - *Subcomponente de Capacitación*

*Objetivo:* Integrar, fortalecer, reorientar y articular todos los esfuerzos institucionales de capacitación, a fin de conducirlos hacia su transformación en un proceso moderno, organizado, sistemático y generalizado que propicie el desarrollo integral de las capacidades, habilidades y actitudes del personal de las dependencias públicas.

*Enfoque:* Debe trascender el concepto tradicional de capacitación, entendiendo ésta en un sentido amplio, que contemple la formación integral del empleado o funcionario como responsable de una función de gobierno, como miembro de una comunidad con misión de servicio público, como ocupante potencial de una posición de responsabilidad mayor, como formador de sus subordinados, como garante de la vigencia del Estado de Derecho y los valores del ejercicio público, como ciudadano ejemplar y muy particularmente como ser humano.

Deberá privilegiar la formación como un proceso totalmente asociado a la actividad sustantiva, a las metas organizacionales, al fortalecimiento institucional y a la superación profesional y personal.

- *Subcomponente de Cultura Organizacional*

*Objetivo:* Alinear el comportamiento de los servidores públicos hacia la misión, visión y los valores, tanto de la administración pú-

blica como de las instituciones en particular, y de propiciar asimismo un clima de trabajo favorable al cambio y a la adopción de modelos de trabajo y de dirección modernos, participativos y congruentes con la filosofía de trabajo que se persigue.

*Enfoque:* Debe orientarse a generar un proceso de cambio ordenado que permita desterrar gradualmente la cultura tradicional burocrática y estimular paulatinamente una cultura que privilegie la creatividad, el espíritu innovador, el sentido de identidad institucional, el trabajo en equipo, la búsqueda del consenso en la toma de decisiones, el mejoramiento permanente de la calidad y la excelencia, el compromiso con el trabajo, el servicio a la sociedad y el logro de resultados.

Requerirá definir y establecer claramente la filosofía básica de cada institución, estableciendo la misión, visión y valores, la aportación de todas las áreas de la institución para el cumplimiento de éstos, el perfil de dirigencia al que se aspira, el modelo de servidor público de carrera que se desea, el esquema de participación en la toma de decisiones y el modelo de comunicación interna, todo lo cual constituirá la cultura organizacional a lograr.

• *Componente de Evaluación del Desempeño:*

*Objetivo:* Identificar de manera periódica y sistemática el nivel de eficiencia con que los servidores públicos de carrera desarrollan las funciones de su puesto, mediante el establecimiento de indicadores objetivos, transparentes y confiables.

*Enfoque:* Buscará que la evaluación del desempeño sea un elemento a considerar no sólo para el otorgamiento de estímulos, sino también en los procesos de reclutamiento y selección al Servicio Público de Carrera, los ascensos, los aumentos por mérito, la capacitación y el retiro.

Deberá contar con indicadores objetivos, transparentes y confiables que permitan medir la eficiencia en el desarrollo de las funciones, tanto hacia el interior de la institución como frente a la ciudadanía, y concebirse como un proceso compartido entre superiores y subordinados, justo, equitativo y abierto a la calificación ciudadana.

- *Componente de Ascenso y Desarrollo:*

- *Subcomponente de Líneas de Ascenso*

*Objetivo:* Identificar los puestos mediante los cuales pueden ascender los servidores públicos profesionales de carrera.

*Enfoque:* Deberá proporcionar al servidor público un plan de carrera que contenga los elementos para proyectar su desarrollo y estar en condiciones de ocupar puestos de mayor responsabilidad. El plan de carrera preferentemente deberá ser individual, a fin de estimular un mejor desempeño en el puesto actual y fomentar la promoción y la realización de una carrera en la institución, fortaleciendo la estabilidad laboral del servidor público.

- *Subcomponente de Promociones*

*Objetivo:* Otorgar sueldos y prestaciones de acuerdo con el valor del puesto.

*Enfoque:* Deberá garantizar retribuciones equitativas, acordes con las funciones y responsabilidades de cada puesto, y las habilidades, conocimientos y experiencia requeridos para su correcto desarrollo, y garantizar periódicamente incrementos salariales significativos, aun en el mismo puesto, de conformidad con el desarrollo de las capacidades y desempeño del servidor público de carrera.

Deberá enmarcarse en una política salarial, general y sectorial, que permita que los sueldos sean competitivos en el mercado relacionado de trabajo, y favorecer con ello que las instituciones puedan atraer y retener al personal más calificado.

Implicará diseñar una estrategia financiera capaz de solventar los costos de la instrumentación de este sistema, con base en ahorros internos y la posibilidad de obtener recursos adicionales por el cumplimiento de metas convenidas.

- *Subcomponente de Estímulos y Reconocimientos*

*Objetivo:* Otorgar incentivos al desempeño, a la productividad y a la calidad, así como reconocimientos que permitan distinguir aspectos relevantes de la trayectoria laboral del servidor público de carrera.

*Enfoque:* Deberá permitir el establecimiento de incentivos cuyo monto sea significativo, de manera tal que se promueva el alto desempeño y el trabajo de calidad. Deberá asimismo distinguir a los servidores públicos profesionales de carrera que tengan características, actitudes y resultados sobresalientes.

• *Componente de Separación y Retiro:*

*Objetivo:* Definir los términos de la separación de los servidores públicos profesionales de carrera de la institución, haciendo prevalecer los principios de legalidad y equidad, en un esquema flexible y justo tanto para la institución como para el servidor público profesional de carrera.

*Enfoque:* Las causales de separación del Servicio Público Profesional de Carrera deberán surtir efectos ante la falta de ética, baja productividad o desarrollo insuficiente de los servidores públicos, o bien cuando el servidor público profesional de carrera ya no sea requerido por la institución, debido a la modificación de su misión, objetivo, presupuesto, organización y necesidades de servicio a la sociedad.

Igualmente la separación deberá producirse cuando el servidor público profesional de carrera ya no sea requerido por la institución, contemplando el pago de la indemnización correspondiente, siempre que sea por causas no imputables al servidor público profesional de carrera.

• *Componente de Planeación de Personal:*

*Objetivo:* Garantizar que las instituciones cuenten oportunamente con el personal idóneo tanto en número como en cuanto a su capacidad profesional, para el cumplimiento de las responsabilidades que le asigne la institución.

*Enfoque:* Su punto de partida debe ser la definición de la misión, visión y valores que establezca la organización para el cumplimiento de sus objetivos y metas, acompañada del establecimiento de la estructura orgánica y ocupacional requeridas tanto para su operación como para la modernización que ésta vaya experimentando, en términos de eficiencia, calidad, productividad y atención a la ciudadanía.

## **Sistema de Información Integral**

Para el funcionamiento óptimo de los componentes antes descritos, deberá desarrollarse un sistema de información integral que articule interrelacione todos y cada uno de ellos, a fin de contar con la información necesaria para soportar la planeación, operación, control y evaluación del Servicio Público Profesional de Carrera.

Dicho sistema deberá apoyar la toma de decisiones de manera oportuna y confiable, y asimismo facilitar el control y evaluación del personal y la operación ágil y eficiente del Servicio Público Profesional de Carrera.

## **Conducta Ética**

Un modelo de Servicio Público Profesional de Carrera quedaría inconcluso si carece de un marco normativo que regule y refuerce los principios y valores éticos de los servidores públicos profesionales de carrera.

Atendiendo a lo anterior, será necesario acompañar el esfuerzo de diseño e instrumentación del Servicio Público Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal con el diseño y aplicación de un Código de Ética, cuya observancia sea obligatoria para los servidores públicos que se integren a este servicio. Deberá complementar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y exaltar los valores a que deben comprometerse de manera permanente los servidores públicos profesionales de carrera en forma permanente, con relación a lo siguiente:

- Vinculación con la ciudadanía e imagen institucional
- Relación con subordinados y compañeros de trabajo
- Conflictos de interés
- Libertad individual y derechos humanos
- Manejo de la información
- Equidad y legalidad en la actuación
- Participación política
- Protección y seguridad

Dichos valores, en cada uno de los aspectos enunciados relativos a la actividad de servicio público, deben exaltar fundamentalmente la probidad, la lealtad, la responsabilidad, la integridad, la vocación de servicio, la imparcialidad y la justicia, el respeto y la excelencia.

Adicionalmente a lo anterior, deberá complementarse con la creación de un Código de Ética sectorial o institucional, que en congruencia con el definido para la Administración Pública Federal promueva el cumplimiento de las normas específicas que deben observar los servidores públicos de carrera en la institución que se desempeñen, de acuerdo con las funciones que desarrollan.

#### 6.- ELEMENTOS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL MODELO

##### **Construcción del Marco Jurídico-Normativo**

EL Servicio Público Profesional de Carrera implica un nuevo esquema de relación laboral entre sus integrantes y el Poder Ejecutivo Federal. Esto traduce en nuevas prerrogativas y derechos como la estabilidad en el empleo, esquemas de remuneraciones, incentivos y otro tipo de prestaciones, el derecho a una carrera institucional y a concursar para optar por un puesto de mayor jerarquía, etc. De la misma forma surgen obligaciones y responsabilidades antes no contempladas con las consecuencias legales en casos de incumplimiento como puede ser la pérdida de la categoría de funcionario de carrera, la separación del empleo, etc.

Estas nuevas circunstancias generarán, en la mayoría de los casos, actos jurídicos que deben estar perfectamente regulados por un marco normativo integral que cubra todo el proceso en las instancias del Ejecutivo Federal, evite vacíos legales y prevea controversias o conflictos que deriven en obstáculos y barreras a la marcha de este Servicio.

De aquí que se considere conveniente que el marco normativo parta de las modificaciones constitucionales necesarias para que nuestra Carta Magna contemple la figura del Servicio Público Profesional de Carrera, estableciendo además la obligación del Estado de promover la expedición de una ley reglamentaria que precise las disposiciones relativas a sus objetivos, principios, ámbito de aplicación y regulación, derechos, obligaciones y facultades, etc.

En el mismo sentido, será necesario asegurar la emisión de todo el acervo de disposiciones reglamentarias de la norma legal. Esto significa

que el titular del Ejecutivo Federal tendría que expedir un acuerdo en el cual se establezcan los lineamientos y disposiciones administrativas generales que reglamenten la organización, instrumentación y evaluación del Servicio. También será necesario que cada institución en la que se establezca la Carrera Profesional expida su instrumental normativo o estatuto que contenga las normas, sistemas y procedimientos específicos para su desarrollo y operación, en congruencia con la ley y de acuerdo a sus características y requerimientos particulares.

### **Instancias de Autoridad y Coordinación Necesarias**

Adicionalmente al marco normativo integral, el diseño, instrumentación, administración, operación y evaluación de un proyecto de la magnitud, amplitud y complejidad del Servicio Público Profesional de Carrera requiere de una estructura sólida y perfectamente articulada que lo soporte.

Esta estructura, si bien debe formar parte de la Administración Pública Federal, necesita contemplar los mecanismos necesarios para propiciar la participación de otros actores ajenos al sector público. Además precisa diseñarse de tal manera que se construya una cadena de mando, coordinación y consulta de gran eficiencia y ejecutividad desde el más alto nivel de decisión gubernamental hasta la instancia institucional.

En este sentido, se considera conveniente crear en el nivel global de la Administración Pública Federal, un órgano de decisión máxima en el cual participen sus autoridades de más alto nivel, así como representantes de los otros Poderes de la Unión y de los diferentes sectores sociales de México.

Asimismo a nivel global será necesario conformar un órgano intersecretarial que tendría la mayor autoridad ejecutiva y sería el responsable de fijar las políticas, aprobar el programa global y evaluar el Servicio Público Profesional de Carrera. Complementaria y paralelamente tendría que establecerse la instancia que asuma la autoridad operativa para todo el gobierno federal de tal forma de llevar a cabo la coordinación, instrumentación, administración y desarrollo del Servicio.

Por su parte a nivel de cada institución de la Administración Pública Federal será indispensable, para su vinculación con las instancias globales, replicar tanto el órgano ejecutivo en el que intervengan todas las unidades administrativas institucionales, como el órgano operativo que se responsabilice de la organización, instrumentación y desarrollo de las acciones específicas en esta materia.

### **Directrices para su Instrumentación**

El establecimiento del Servicio Público Profesional de Carrera implica, como es evidente, una transformación de gran magnitud en la que está en juego no sólo la mera adecuación de los sistemas y tecnología en materia de administración de recursos humanos, sino el cambio en el accionar mismo del servicio público, en sus prácticas, principios, costumbres, actitudes, hábitos, cultura organizacional, así como en su tradicional estilo de gestión directiva y decisiones para el manejo de las designaciones y promociones de los puestos.

Por ello es necesario que los organismos de la Administración Pública Federal estén preparados para asumir un compromiso de esta naturaleza. De aquí que valga la pena insistir en algunos aspectos que deberán tomarse en cuenta en el proceso de establecimiento del Servicio de Carrera, sobre todo el referente a la conveniencia de evaluar previamente las prioridades que las instituciones deben atender en el corto plazo, la viabilidad del entorno laboral, la capacidad administrativa y financiera disponible para tal efecto, así como las características e infraestructura institucionales con que se cuenta. Todo lo cual nos lleva a afirmar que lo que se impone es realizar un proceso gradual y selectivo que asegure buenos resultados en el mediano y largo plazo.

Consecuentemente debe de estructurarse un Plan de Instrumentación a corto, mediano y largo plazos que considere todas las variables que afectan la implantación del modelo así como los criterios para definir las prioridades para la participación institucional. En este contexto un tema de controversia es el referente a la incorporación de los servidores públicos al Servicio de Carrera, donde nosotros mantenemos la convicción de que sólo se puede ser congruente con los propósitos del Servicio Público Profesional de Carrera si quien aspira a ser parte del mismo acredita plenamente los requisitos establecidos para ello. Por lo anterior será una premisa el que los beneficios que se establezcan para este servicio los disfruten exclusivamente quienes adquieran esta calidad.

Otro aspecto que se debe cuidar es que con base en las disposiciones de la ley que se apruebe y la normatividad relativa, en lo previsto en el programa específico de instrumentación, y en las necesidades y características de las instituciones, cada una de dichas instituciones prepare y dé vigencia a la normatividad operativa específica.

---

*Luis Vázquez Cano*

De la misma forma será vital para la viabilidad de cualquier esfuerzo que se haga para poner en marcha el Servicio de Carrera que los costos que esto genera en el corto, mediano y largo plazos se identifiquen perfectamente y con toda oportunidad se realicen las gestiones necesarias ante las autoridades respectivas para asegurar la suficiencia presupuestal y la disponibilidad de dichos recursos de acuerdo a los programas establecidos.

## EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL, SU VINCULACIÓN E IMPORTANCIA PARA EL DISEÑO Y OPERACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE CARRERA.

*Alfredo Lopez Rodríguez\**

**E**l sistema de administración de personal es un conjunto de políticas interrelacionadas de manera coherente y estratégica para administrar el bien más valioso de una organización: sus recursos humanos.

Los sistemas de administración de recursos humanos cuentan con distintos procesos relacionados entre sí. Estos procesos pueden agruparse esquemáticamente en tres: pre empleo, empleo y post empleo. Típicamente, en el proceso de pre empleo se lleva a cabo el reclutamiento y la selección del personal. En el empleo propiamente dicho tienen lugar los siguientes subprocesos: nombramiento; inducción; capacitación; desarrollo; evaluación; promoción y estímulos. La etapa de post empleo consiste en la baja; jubilación y /o pensión de los empleados.

En la administración pública federal (APF) mexicana, el área administrativa que tiene como responsabilidad principal administrar los recursos humanos del gobierno federal es la Unidad de Servicio Civil (USE), la cual con base en el Artículo 63 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene facultades para normar y controlar los distintos procesos relativos a la administración del personal federal. Para ello cuenta con diversos instrumentos como son la formulación y control del presupuesto en servicios personales; la expedición de normas; la autorización a través de dictámenes y registros de las propuestas de modificación que hagan las dependencias y entidades de sus estructuras (organizacionales, funcionales o salariales) así como el establecimiento de políticas generales para la administración de los recursos humanos.

En general, los sistemas de administración de personal aplicados

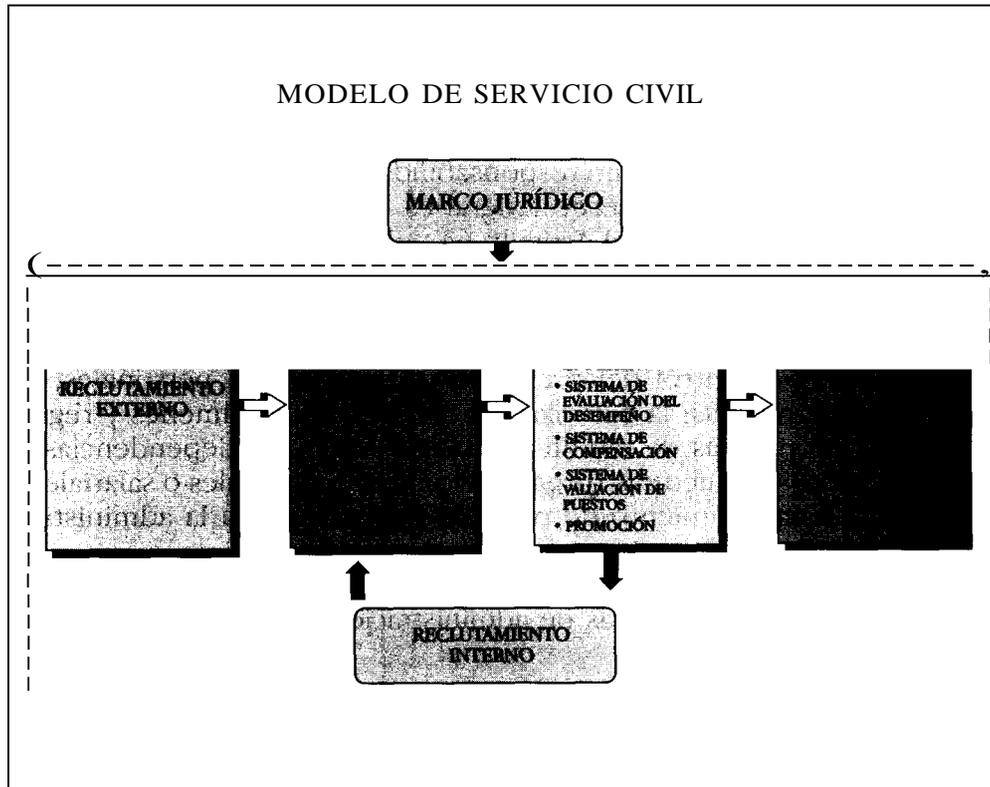
\* Ingeniero Industrial por la Universidad del Valle de México.  
Maestría en Servicio Público por la Universidad de Birmingham, Reino Unido.  
Director de Investigación y Desarrollo del Servicio Civil de la *Unidad de Servicio Civil, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*Servicio Público de Carrera en México*

en el aparato público son conocidos, típicamente, bajo el nombre de sistemas de servicio civil de carrera. Estos sistemas se basan en principios de mérito y equidad y tienen por objeto proteger a los servidores públicos; darles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción; desarrollar una memoria administrativa y garantizar la estabilidad en el empleo.

El Servicio Civil se puede definir como el sistema que permite racionalizar todos los procesos administrativos relacionados con la administración de los recursos humanos, de tal forma que se garantice la igualdad de oportunidades en el ingreso, el desarrollo del servidor público dentro de las instituciones y, en su caso, la separación de su encargo.

La USE desarrolló un modelo para la implantación de un servicio civil en la Administración Pública Federal en el que se contemplan las fases generales arriba descritas, adecuadas a las características específicas de la propia administración. Este modelo se compone de los siguientes procesos: reclutamiento (que puede ser interno o externo), selección, ingreso, sistema de compensación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y separación.



---

Alfredo Lopez Rodriguez

El modelo desarrollado por la USE tiene entre sus principales objetivos *los* siguientes:

- Contar con servidores públicos honestos, eficientes e imparciales.
- Establecer un sistema de reclutamiento que permita atraer a candidatos que cumplan con *los* requisitos del puesto.
- Desarrollar un esquema de selección mediante un proceso objetivo e imparcial.
- Mantener en constante capacitación y actualización al servidor público.
- Aplicar un sistema de compensación relacionado con el desempeño del servidor público y procurar la permanencia de los servidores públicos en función de la evaluación del desempeño.

A partir del modelo descrito, la Unidad de Servicio Civil ha llevado a la práctica acciones encaminadas al establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera. Enseguida se describen las principales actividades que se han llevado a cabo para la consecución de este propósito. En primer término, se discutirá lo relativo al sistema de compensación, enseguida se describirá el sistema de valuación de puestos y lo relativo a evaluación del desempeño, capacitación y separación y por último se hará un breve recuento de las acciones pendientes para terminar de regular el sistema de servicio civil.

Hasta 1995, a cada nivel jerárquico en el tabulador de sueldos del gobierno federal le correspondía un nivel salarial, lo que propiciaba que los servidores públicos únicamente pudieran acceder a mejores niveles de ingreso mediante una promoción a un puesto de mayor jerarquía.

A partir de 1995 se estableció el Tabulador de Puestos de Alto Nivel de Responsabilidad, en el cual, para un mismo nivel jerárquico se tenían diversos niveles salariales, lo que posibilitó los ascensos salariales de los servidores públicos, sin que ello implicara cambiar a un nivel jerárquico superior. Lo anterior permitió establecer en el año 2000 un tabulador conformado por grupos jerárquicos, grados de responsabilidad y niveles salariales.

SISTEMA DE COMPENSACIÓN  
 Niveles Salariales

Cargo	Nivel	Nivel 1995	2000		
			Grupo		
			A	B	e
Secretario	36		7		
Titular de la Unidad	35	MD10	6		
Director General	33E	MD11	5		
Director Gral. Adjunto	33A	MD12	4		
Director de Área	30	MGO1	3		
Subdirector de Área	29	MG02	2		
Jefe de Departamento	28		1		

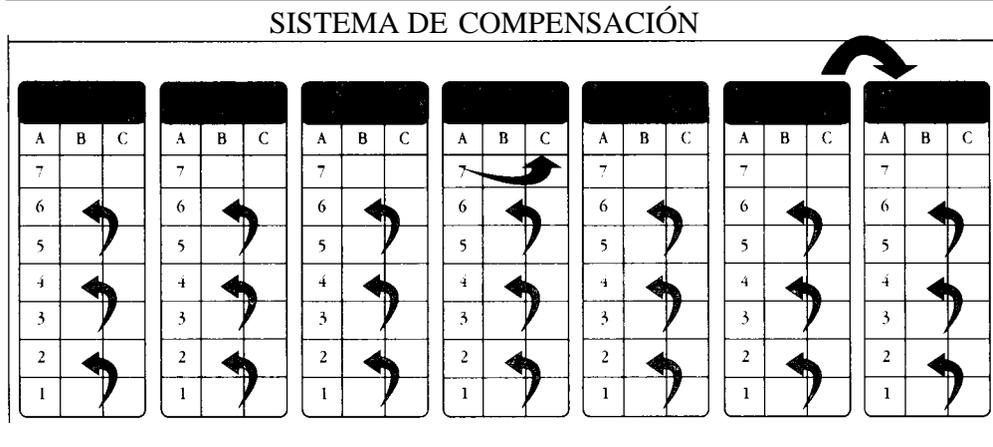
El nuevo tabulador quedó regulado en *el Manual de Sueldos y Prestaciones de los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero del 2000. El Manual establece un sistema de compensación moderno, acorde a las tendencias existentes en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la vez que da certeza, transparencia y legalidad a los sueldos y prestaciones de los servidores públicos.

El sistema de compensación comprende tres elementos principales: sueldo, estímulos y prestaciones.

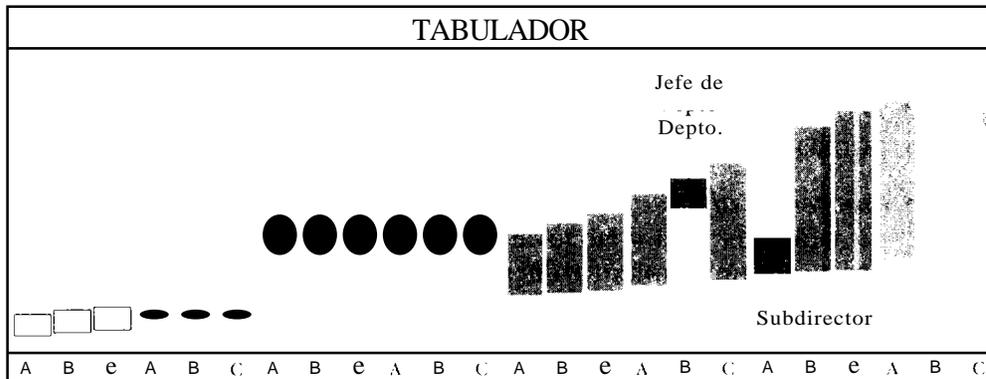
El sueldo de los servidores públicos se compone de dos conceptos, el sueldo base, que es la remuneración que se asigna a los puestos de cada grupo, sobre el cual se cubren las cuotas y aportaciones de seguridad social; y la compensación garantizada que es la asignación que se otorga de manera regular y se paga en función de la valuación del puesto y del nivel salarial.

Los salarios de los servidores públicos quedan establecidos en un tabulador que se encuentra ordenado por grupos jerárquicos, considerando grados de responsabilidad y niveles salariales por cada grado. Esto permite realizar promociones de nivel salarial de grado y de grupo.

Alfredo Lopez Rodnuue:



Además, el tabulador está traslapado, con la finalidad de reconocer la antigüedad de los servidores públicos; por ejemplo, el tabulador hace posible que un Jefe de Departamento que tenga mayor antigüedad en su puesto, gane más que un Subdirector (que pertenece a un grupo jerárquico superior) de reciente ingreso.



En lo que respecta a estímulos, hay que destacar que éstos se han integrado gradualmente al sueldo. En 1995, la proporción del estímulo con respecto al ingreso total era en promedio de 48%. Para 1999 sólo el 35% del ingreso total de los servidores públicos correspondería al estímulo. Para el año 2000 el estímulo representó como máximo el 20% del ingreso total.

A este respecto es importante señalar que existe una norma para la aplicación de estímulos por productividad, eficiencia y calidad en el desem-

peño de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 2000. En dicha norma se establece que el Estímulo por Productividad, Eficiencia y Calidad es el pago adicional que se puede obtener con base en la evaluación del desempeño; especificando que representa como máximo el 20% del ingreso total mensual, y que no constituye un ingreso fijo, regular ni permanente, por lo que no forma parte del sueldo y es gravable en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Para finalizar con el sistema de compensación, es importante explicar cómo se entienden las prestaciones en dicho Manual. En este documento se explica que las prestaciones son los beneficios adicionales que reciben los servidores públicos en razón de su sueldo y del grupo jerárquico al que pertenezcan, se clasifican en:

- *Seguridad social*: es el beneficio que recibe el servidor público de conformidad con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- *Seguros*: nuevo seguro institucional; seguro colectivo de retiro; seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado.
- *Económicas*: aguinaldo; prima vacacional; pagos de defunción; primas quinquenales y ayuda para despensa.
- *Inherentes al puesto*: son los apoyos que se otorgan a los servidores públicos para coadyuvar al mejor desempeño de sus funciones y al cumplimiento de sus responsabilidades. Consisten en vehículo, equipo de comunicación y gastos de representación (varían conforme al nivel).

En lo que respecta a la valuación de puestos, en junio de 1999 la USE emitió la Norma que establece el *Sistema de Descripción y Valuación de puestos de la Administración Pública Federal*. El sistema proporciona elementos para establecer una relación equitativa entre el valor de los puestos y sus funciones, así como para definir políticas salariales competitivas y equitativas en la administración pública federal. En su operación, el sistema determina el valor del puesto, con base en las habilidades, capacidad de solución de problemas y responsabilidad requeridas para desempeñar las funciones del puesto. De esta manera, permite identificar los puestos que se encuentran subpagados o sobrepagados y hacer comparaciones de mercado para definir los sueldos, de cada uno de los puestos, de manera objetiva.

---

Alfredo López Rodríguez

En lo relativo a evaluación del desempeño, en marzo de 2000 la use emitió la Norma que establece los lineamientos del *Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal*. Previamente, en junio de 1999, la use había dado a conocer a las dependencias dos métodos que les permitirían diseñar sus sistemas de evaluación. Uno de los métodos es el más sencillo y se denomina "*Evaluación del cumplimiento de objetivos y competencias*" que califica el cumplimiento de objetivos previamente establecidos entre el jefe y el subordinado; las habilidades y conocimientos y las características personales del servidor público. La evaluación la realiza el jefe inmediato, mediante una entrevista que realiza con el personal subordinado a evaluar. El otro método es más complejo y novedoso; se denomina "*Evaluación de 360 grados*" que califica los mismos conceptos que el primero, pero a diferencia de la metodología anterior, la evaluación la realiza el jefe inmediato, los homólogos y subordinados jerárquicos del servidor público a evaluar.

En materia de capacitación, en junio de 1999 la use presentó a las dependencias el proyecto de Norma que establece el esquema general de capacitación para los servidores de la administración pública federal. El 28 de noviembre de 2000 se notificará a los Oficiales Mayores y a sus equivalentes en las entidades sobre la emisión de la norma.

La norma establece que el sistema de capacitación quedará dividido en tres etapas:

- Diagnóstico de necesidades de capacitación;
- Desarrollo de la capacitación; y
- Evaluación y seguimiento de la capacitación.

La norma contiene la "*Guía para la Implementación del Esquema General de Capacitación de la Administración Pública Federal*", mediante la cual se proporcionará a las dependencias los elementos técnicos requeridos para el desarrollo de cada una de estas etapas.

Por último, la use institucionalizó a partir de noviembre de 1998 el Seguro de Separación Individualizado, que cumple con tres objetivos principalmente: servir como un mecanismo de ahorro; reconocer la antigüedad del servidor público ante la posible separación del servicio y, en su caso, complementar la pensión del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El seguro es

*Servicio Público de Carrera en México* –

un esquema de ahorro con aportaciones del servidor público y del Estado. Este último aporta por su cuenta y en nombre del servidor. Un monto igual al que él mismo aporta y que puede ser de 2, 4, 5 o 10 por ciento de su sueldo mensual,

Para finalizar, es conveniente recordar las acciones que quedan pendientes, que son: emitir la norma de reclutamiento y selección y la de promoción. Asimismo se hace necesario emitir, conjuntamente con cada dependencia, la norma que establezca los criterios para la ocupación de los puestos. Esta norma deberá definir los puestos de carrera y los que pueden ser cubiertos mediante nombramiento de libre designación. También deberá identificar, con base en el perfil de los puestos, las líneas de ascenso y los requisitos que el servidor público debe cubrir para su ocupación.

## CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES CON RELACIÓN A UNA LEY DEL SERVICIO CML DE CARRERA EN EL TRABAJO PÚBLICO

Carlos Axel Morales Paulín \*

### INTRODUCCIÓN

**E**n primer término atendiendo a los principios de supremacía constitucional y sistematización normativa se debe revisar el contenido que sobre la relación jurídica laboral del Estado-Patrón y sus trabajadores guarda la norma fundamental.

Así tenemos que la revisión de la Constitución nos arroja la existencia de regímenes jurídicos laborales burocráticos especiales; la existencia de un sistema *in genere* de responsabilidades de los servidores públicos, así como principios generales que deberán ser observados con motivo de la relación jurídica en el trabajo público.

#### 1.- REGÍMENES JURÍDICOS LABORALES BUROCRÁTICOS ESPECIALES

- Principios reguladores del trabajo en las universidades e instituciones públicas de educación superior (Artículo 3°);
- Régimen jurídico laboral burocrático de la función electoral (Artículos 5°; 41, fracción III, 2° Párrafo; y 99, fracción VII);
- Régimen jurídico laboral o burocrático de las fuerzas armadas (Artículos 13; 73, fracción XV; 76, fracción II; 89, fracción N; y 123 apartado B, fracción XIII);
- Régimen jurídico laboral burocrático de las fuerzas de seguridad pública (Artículos 21; 73, fracción XXIII; y 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo -salvo lo previsto por el Artículo 73, fracción XXIII, en los numerales 21 y 123 se establece que sus previsiones abarcan los tres niveles de gobierno-);

\*Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Secretario Adjunto adscrito a la *Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

*Servicio Público de Carrera en México:*

- Régimen jurídico laboral burocrático en el servicio de la banca (Artículo 123, apartado B, fracción XIII Bis);
- Régimen jurídico laboral o burocrático del servicio exterior mexicano (Artículos 73, fracción XX; 76, fracción II; 89, fracción III; 104, fracción VI; y 123 apartado B, fracción XIII);
- Régimen jurídico laboral burocrático del Poder Judicial de la Federación (Artículos 97; 99, fracción VI-materia electoral-; y 100);
- Régimen jurídico laboral burocrático de los servidores públicos municipales (Artículo 115, fracción VIII);
- Régimen jurídico laboral burocrático para los servidores públicos de los Estados (Artículo 116, fracción VI);
- Régimen jurídico laboral burocrático para los servidores públicos de los Poderes Judiciales de los Estados. (Artículo 116, fracción III);
- Régimen jurídico laboral burocrático en el Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122);
- Régimen jurídico laboral burocrático para los agentes del Ministerio Público Federal (Artículo 123, apartado B, fracción XIII); y
- Régimen jurídico laboral burocrático típico o por exclusión en los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal (Artículo 123, apartado B). Lo denominamos de tal forma, por cuanto que su contenido está destinado básicamente a los trabajadores de base, así como a los de confianza (fracción XIV) que no pertenezcan a un régimen jurídico laboral burocrático especial.

## 2.- RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (ARTÍCULOS 21; 28; 74, V; 76, VII; 102, APARTADO B; **108** AL 114; 128; y 134)

A diferencia de lo que ocurre con el catálogo de derechos para los trabajadores del Estado, cuyo contenido varía dependiendo del régimen jurídico laboral burocrático al que pertenezcan, esta distinción desaparece cuando se habla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, como se colige de la simple lectura del Artículo 108 constitucional, que establece lo siguiente:

Carlos „sxe! Morales Paulin

"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los *representantes de elección popular*, a los *miembros del Poder judicial Federal y del Poder judicial del Distrito Federal*, los funcionarios y empleados, y, en general, a *toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral*, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. *Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas locales*, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios."

De lo anterior, podemos concluir que si constitucionalmente es dable dar un tratamiento uniforme a los servidores públicos, por cuanto a sus responsabilidades, por qué no hacer lo mismo por cuanto sus derechos ---dentro de los cuales cabría la garantía de una carrera profesional-o

También es de llamar la atención, que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos tiene implicaciones por cuanto a la relación de trabajo, pues dentro de las sanciones previstas para la responsabilidad administrativa se encuentra la correspondiente a la destitución, cuyo efecto es la terminación de la relación laboral.

### 3.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES GENERALES

Dentro de la radiografía que la Constitución nos revela en tratándose del trabajo público, amén de los regímenes jurídicos laborales burocráticos comentados, así como el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, encontramos los siguientes principios constitucionales en torno a nuestro tema:

- La preferencia de los mexicanos por nacimiento para ocupar un cargo público (Artículo 32, segundo párrafo) (*Derecho de Preferencia*);

- La creación y supresión de empleos públicos de la federación por el Congreso (Artículo 73, fracción XI);
- La determinación normativa de los emolumentos de los servidores públicos (Artículos 13; 73, fracción XI; 75; Y 126) (*Principio de Legalidad*); y
- Regulación del trabajo público únicamente mediante Ley del Congreso (*Principio de Reserva de Ley*), por cuanto que los Artículos 73, fracción X; y 123, segundo párrafo de la Constitución, establecen la facultad del Poder Legislativo, para aprobar leyes en materia de trabajo.

Luego entonces, debemos entender que toda norma dirigida a regular la relación del trabajo público debe ser una norma en sentido formal y material, es decir una ley (sobre este punto conviene precisar que conforme al Artículo 41 constitucional, fracción III, el servicio profesional en el Instituto Federal Electoral, se regulará a través del Estatuto que vote el Consejo de éste a partir de lo dispuesto en la Ley Electoral -Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales-; en tanto que en los casos de los gobiernos municipales y estatales, corresponderá a las Legislaturas locales hacer lo propio -*oer infra*-).

Dicho principio de reserva de ley, ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la siguiente forma:

*"Servicio Postal Mexicano. El Artículo 16 del Decreto Presidencial que lo creó viola el principio de división de poderes que consagra el Artículo 49 Constitucional. (Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1986). El Artículo 16 del referido decreto viola el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las relaciones laborales entre el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Artículo 123, Apartado "B", de la Constitución Federal, siendo que el Constituyente Permanente en el propio precepto, pero en el Apartado "A", estableció lo contrario, al señalar en la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales, en los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, pues al Congreso de la Unión le compete la expedición de las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123, según se dispone en el Artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la Repú-*

Carlos Axc! Morales Paulin

*blica, por lo que el acto del Ejecutivo excede el marco especificado por el constituyente. " (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: 11, agosto de 1995, Tesis: PIJ. 14/95, página: 41).*

Lo anterior, nos lleva a considerar que el Artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, resulta inconstitucional en su fracción IX, al establecer la posibilidad de que sea en la Ley del Congreso o en el Decreto del Poder Ejecutivo mediante el cual se crea la entidad, en donde se fije "el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo", pues ya hemos expresado que no es dable fijar mediante Decreto del Ejecutivo las modalidades o régimen del trabajo público, pero de igual forma deviene en inconstitucional cualquier norma que aunque emanada del legislativo, establezca un régimen laboral en el sector paraestatal que sujete la relación de trabajo al amparo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal y como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis siguiente:

*"Organismos Descentralizados de Carácter Federal. Su inclusión en el Artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es inconstitucional. El apartado B del Artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el Artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los Artículos 80, 89 Y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del Artículo 123 constitucional." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: 11, febrero de 1996, Tesis: PIJ. 1/96, página: 52).*

De lo anterior, nos llama la atención la existencia de regímenes jurídicos laborales burocráticos de dudosa constitucionalidad, como son los implementados en la Procuraduría Agraria; Sistema de Administración Tributaria; y en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, conforme a lo siguiente:

- La Procuraduría Agraria nos dice en el Artículo 134 de la Ley Agraria, que es un organismo descentralizado, lo que nos lleva a considerar que por ser descentralizado, la relación jurídica laboral en ésta debe regirse por el apartado A del Artículo 123 constitucional, y en consecuencia por su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, la contradicción aumenta, si tomamos en cuenta que el 14 de septiembre de 1994 aparece publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el "*Estatuto del Servicio Profesional Agrario*", expedido por el Presidente de la República, autoridad que no está facultada constitucionalmente para normar las relaciones de trabajo.
- El Servicio de Administración Tributaria conforme al Artículo 10 de su Ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995, define a éste como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, en sus Artículos 15 y 16 se refiere a un servicio fiscal de carrera, pero dada la naturaleza jurídica del organismo, las relaciones laborales en éste, deben regirse por el apartado B del Artículo 123 constitucional y por su norma reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de acuerdo con el Artículo 33 de la Ley de Información Estadística y Geográfica, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que se aplica en éste lo expresado en relación con el Servicio de Administración Tributaria; sin embargo, aquí la inconstitucionalidad se revela más patente, si tenemos presente que el 11 de noviembre de 1994, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió el "*Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*"; y así como se ha expresado, el Presidente de la República no tiene facultades para expedir normas que estén dirigidas a regular "*cualquier*" tipo o clase de trabajo, mucho menos está facultado un Secretario de Estado.

Para concluir con estas consideraciones, debemos agregar un argumento más, y es el siguiente: como se demostró al inicio del presente trabajo, los regímenes jurídico laborales burocráticos especiales tienen su origen en la propia Constitución, de donde se infiere como dudosa, la constitucionalidad de cualquier régimen jurídico laboral burocrático especial, cuya génesis no parta del texto de la Constitución.

#### 4.- DERECHOS INDIVIDUALES y COLECTIVOS

Es un hecho que a mayor garantía vía la ley, en la forma de ingreso, permanencia, ascenso, y retiro decoroso del trabajador público, proporcionalmente menor el escenario de los derechos llamados colectivos (huelga, sindicación y libre contratación), pues si la voluntad de las partes es la máxima ley de los contratos, y la voluntad del constituyente fue la máxima ley de los principios de la relación laboral, luego entonces por vía legislativa pueden desarrollarse los requisitos de ingreso, permanencia, ascenso y retiro, ahí está un buen inicio con el contenido del Artículo 123, apartado B, fracciones VII, VIII, YIX, pero modificando la prevención que hace su fracción XIV, que limita los derechos de los trabajadores de confianza a los relativos a la protección al salario y la seguridad social.

Es así como México llega a un escenario de normalidad democrática y pluralidad política, más temprano que tarde los vientos anuncian cambios jamás vistos, por lo que es inaplazable adoptar un estatuto funcional que nos garantice trabajadores públicos profesionales en su desempeño, sabedores de una responsabilidad y de una mística que les identifique como servidores públicos "de" Estado, que no "del" Estado. Lejos, muy lejos de las contiendas políticas y del patrimonialismo del poder; y cerca, muy cerca de los compromisos que entraña servir a las instituciones del país.

*Servicio Público de Carrera en México* -

## **Bibliografía**

- AUTORES VARIOS, *Instituciones del Derecho Burocrático*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1987.
- AUTORES VARIOS, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1984.
- CANTAN M, MIGUEL, *Derecho del Trabajo Burocrático*, 2ª Edición, Pac, México, 1988.
- DE BUEN, Néstor, *Derecho del Trabajo*, 5ª Edición, Porrúa, México, 1985.
- DE LA CUEVA, Mario, *Derecho del Trabajo*, 12ª Edición, Porrúa, México, 1991.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, 1ª Edición, INAP, México, 1990.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 26ª Edición, Porrúa, México, 1987.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, 6ª Edición, Civitas, Madrid, 1991.
- ITALO MORALES, Hugo y TENA SUCK, Rafael, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático y sus Jurisprudencias*, 1ª Edición, Pac, México, 1988.
- MORALES-PAULÍN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, 1ª Edición, Porrúa, México, 1995.

## ÉTICA Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL SERVICIO CML DE CARRERA

*Jaime Luis Padilla Aguilar\**

### 1.- OBJETIVOS y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (PROMAP) 1995-2000

Desde la década de los ochenta, la modernización integral de la administración pública cobra cada día mayor importancia en la agenda de la Reforma del Estado, por el papel de ésta como catalizador del desarrollo económico y social.

El desenvolvimiento histórico de la administración pública ha ocurrido paralelamente al desarrollo y evolución del Estado. Los entornos mundial y doméstico han obligado a la función administrativa del gobierno a acrecentar su capacidad de respuesta y a redefinir, por lo tanto, sus formas y su intervención en los sistemas económico, político y social; a moldear, añadir o disminuir estructuras y procesos, ya adecuar su marco jurídico para atender y satisfacer los requerimientos de la sociedad, responsabilidad que requiere de acciones sistemáticas y congruentes.

La administración pública federal (en adelante APF) desempeña un papel central en el Estado mexicano, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas, y propiciar en la medida de lo posible, la generación de empleos.

Desde principios de la década de los noventa, México cuenta con una sociedad más informada, participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, así como un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado.

\* Ingeniero Industrial y cuenta con estudios de Posgrado en Economía y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana.  
Titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la *Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo*.

gado y con amplia difusión. Este reclamo exige replantear continuamente la actuación gubernamental para atender de manera más eficiente y oportuna las diversas necesidades de la población.

Como se aprecia, México ha experimentado en años recientes una transformación importante en sus instituciones. En el aspecto de economía, se ha observado una mayor apertura, y una modernización de la administración pública, ante la búsqueda de mayor eficiencia y productividad. En el aspecto político, el proceso electoral tiene una mayor transparencia, un sistema de partidos competitivos y el reconocimiento de la sociedad en torno a estos cambios políticos que fortalecen la vida democrática del país.

Estos cambios, han afectado la percepción de la sociedad mexicana, de sus valores y principios, donde destaca la ética del servidor público.

Las limitaciones y deficiencias administrativas, así como las causas que las originan y que impiden el cumplimiento de las demandas ciudadanas, han sido agrupadas en cuatro grandes temas: capacidad limitada de infraestructura para responder adecuadamente a las demandas crecientes de la ciudadanía, centralismo, deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño, y ausencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Para poder contrarrestar las limitaciones y deficiencias se requiere una profunda reforma orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos que reclaman solución urgente. Para ello, derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, Y sustentado en los Artículos 22, 26, 27, 28 Y29 de la Ley de Planeación, se estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal. Éste es un programa especial de mediano plazo y de carácter obligatorio para la APF, que incorpora los principios de la legalidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia demandadas por los ciudadanos, estableciendo como objetivos generales:

- Transformar la APF en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, que coadyuve a satisfacer las necesidades legítimas de la sociedad, y
- Combatir la corrupción y la impunidad al impulsar acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

----- Jaime Luis Padilla Aguilar

Para poder consolidar los objetivos, se definen cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana; descentralización y/o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública; y dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos.

### **Participación y Atención Ciudadana**

#### *Objetivo:*

- Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

#### *Líneas de acción:*

- Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación;
- Transparencia;
- Revisión y simplificación del marco normativo actual;
- Estándares de calidad;
- Promoción de una cultura sobre calidad y mejoramiento continuo; y
- Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

### **Descentralización y/o Desconcentración Administrativa**

#### *Objetivos:*

- Fortalecer el pacto federal por medio de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades para promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar que se requieran, todo ello para servir mejor a la población, y
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para adaptarse oportunamente a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, y promover de este modo su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

*Sen.kio Puhlico de Carrera en México*

*Líneas de acción:*

- Fortalecimiento del federalismo;
- Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario;
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de organismos descentrados y entidades coordinadas, y
- Delegación de funciones operativas en el interior de las dependencias y entidades.

**Medición y Evaluación de la Gestión Pública**

*Objetivos:*

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y así garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, y
- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia; que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

*Líneas de acción:*

- Objetivos claros y metas cuantificables;
- Creación de indicadores de desempeño;
- Sistema integral de información; y
- Fortalecimiento de los órganos internos de control.

**Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público**

*Objetivos:*

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la selección adecuada, el desarrollo profesional y el retiro digno para los servidores públicos, que contri-

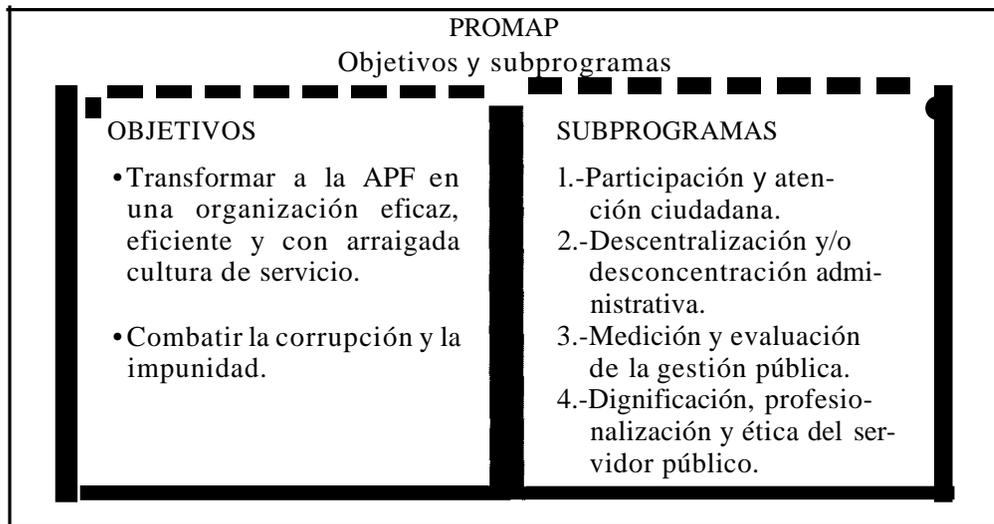
Jaime Luis Padilla Aguilar

buya 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; e

- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.

*Líneas de acción:*

- Sistemas de selección;
- Actualización de conocimientos y habilidades;
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos y establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo;
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servidor público;
- Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades.



El Programa establece los principales compromisos a corto y a mediano plazos, con la finalidad de concretar las estrategias y alcanzar los objetivos generales, a través del instrumento denominado Bases de Coordinación, al igual que en los Anexos de Ejecución de dichas Bases. Éstos detallan las

acciones concretas a desarrollar, y son suscritos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en el marco de sus atribuciones conferidas por los Artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la participación correspondiente de cada una de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector.

A partir de lo anterior, las dependencias y órganos han definido un programa de modernización institucional integrado por un conjunto selecto de proyectos prioritarios que implican mejoras apreciables y que pueden realizarse en el corto o en el mediano plazos, en beneficio de la sociedad. No obstante, algunas acciones de modernización que se ubican en un horizonte de largo plazo se han iniciado en el curso de la presente administración; para estos casos, se han definido etapas que permiten evaluar los avances anuales y corregir, cuando sea necesario, posibles obstáculos, deficiencias o desviaciones.

## 2.- ETAPAS DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El PROMAP considera a la modernización administrativa como un proceso planificado, gradual y acumulativo a mediano plazo, que se despliega en tres periodos: 1996, 1997, Y 1998-2000. A partir de éstos, la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) ha establecido sus estrategias de modernización en dos etapas: la primera corresponde a la sensibilización y creación de una estructura para la modernización (1996-1997), y la segunda, consiste en el fortalecimiento y consolidación del proceso de modernización (1998-2000) con base en el esquema general de modernización.

En la primera etapa, a partir del diagnóstico formulado sobre la organización y funcionamiento de la APF, en 1996, se puso en marcha el PROMAP. Éste responde a las inquietudes expresadas en los foros de consulta popular, realizados al principio de la presente administración, sobre el funcionamiento de las dependencias y entidades federales, y se constituyó como el primer Programa integral dirigido a impulsar un esfuerzo de modernización en toda la APF con el propósito central de brindar mejores servicios a la sociedad.

Esta etapa tuvo como eje la sensibilización de los servidores públicos y el establecimiento de bases para desarrollar una infraestructura técnica y metodológica que facilitara el proceso de cambio. Se realizaron conferencias y talleres impartidos a servidores públicos de mandos medios y superiores de todos los sectores de la APF, y se elaboraron guías metodológicas y el modelo de aplicación para Centros de Capacitación en Calidad (CECAL).

---

PROMAP  
Primera Etapa de Modernización

---

POLÍTICAS NACIONALES  
SECTORIALES Y ESPECÍFICAS



Posteriormente, en el año de 1997, se definió un esquema metodológico integrado por ocho componentes, con el propósito de ampliar la sensibilización masiva de los servidores públicos y el establecimiento de acciones estandarizadas. Éstas debían aplicarse en todas las dependencias y entidades, al tiempo que se formaba la estructura de apoyo en todas las instituciones de la APF.

La estrategia para impulsar el esfuerzo de modernización en esta etapa se concentró en:

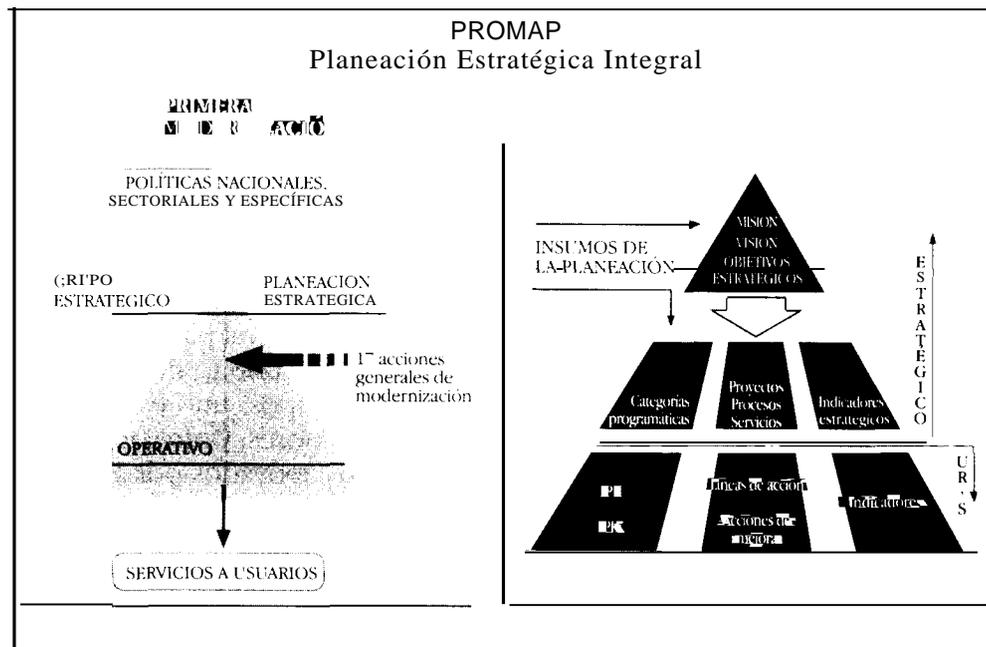
- Suscripción de bases de coordinación en todas las dependencias y entidades de la APF;
- Formación de cuadros en todo el gobierno federal para su modernización bajo una estructura bien organizada, denominada *estructura soporte*, compuesta por dos grupos: uno estratégico, integrado por los servidores públicos superiores, y otro operativo, integrado por los mandos medios; ambos apoyados por asesores e instructores;
- Promoción y apertura de centros de capacitación en calidad;
- Definición y difusión de estándares de calidad en el servicio;

*Servicio Público de Carrera en México*

- Desarrollo de talleres de planeación estratégica en apoyo a la Nueva Estructura Programática (NEP); y
- Evaluación basada en 17 acciones.

Con la operación de la estructura de apoyo y los centros de capacitación en calidad funcionando con un paquete de talleres predeterminados; estándares de calidad de los servicios definidos y difundidos; los primeros esfuerzos en planeación estratégica en apoyo a la NEP; y un conjunto de 17 acciones estandarizadas evaluándose en todas las dependencias y entidades de la APF, se inició la segunda etapa cuyo eje se compone de:

- La planeación estratégica de cada institución para determinar su misión, objetivos, acciones y resultados a obtener, que permita a las dependencias y entidades alinear su proceso de programación-presupuestación y contar con un sistema de indicadores para evaluar resultados en lugar de actividades, y
- La identificación y selección de aquellos proyectos, procesos y servicios de mayor importancia, con el objeto de analizarlos y establecer mejoras que se llevarán a cabo, mediante la ejecución de un programa de modernización acorde con las necesidades y características de cada organización, y que permita mejorar significativamente, la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.



Jaime Luis Padilla Aguilar

El objetivo de esta etapa es fortalecer y consolidar las acciones emprendidas en la primera, mediante la aplicación de un modelo conceptual denominado *Esquema General de Modernización*.

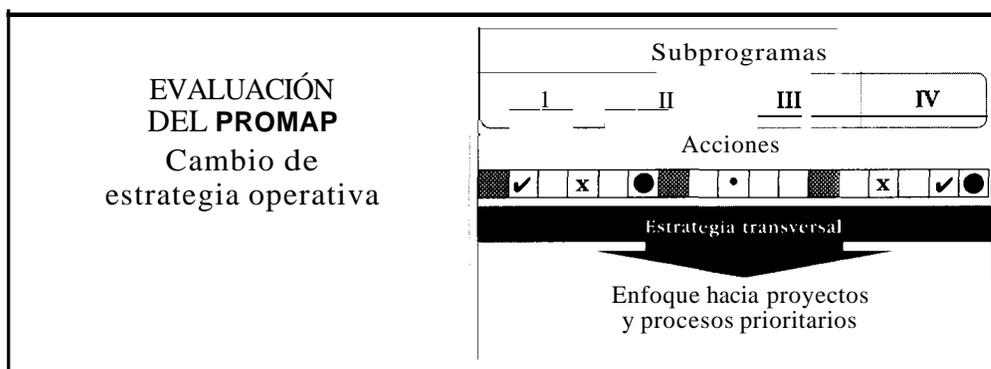
### 3.- ESQUEMA GENERAL DE MODERNIZACIÓN

La estrategia inicial del proceso de modernización para poner en marcha el PROMAP, estuvo determinada por 17 acciones de aplicación general que, al no considerar necesariamente las características específicas de cada organización, impidieron reconocer aquellos esfuerzos de modernización realizados paralelamente por las instituciones.

Por otra parte, los ejercicios de planeación estratégica se realizaron en las unidades responsables de cada institución, sin considerar, en todos los casos, el nivel estratégico de la institución, lo que provocó inconsistencias y omisiones. La experiencia del esfuerzo realizado durante los últimos dos años permitió identificar debilidades en el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF que no habían sido atendidas, así como nuevas áreas de oportunidad para dirigir con mayor precisión y certeza acciones encaminadas a mejorar sustancialmente la función pública.

A partir de los esfuerzos generales que se habían impulsado hasta entonces, las propias dependencias y entidades formularon diversos planteamientos para diseñar y aplicar acciones de modernización. Éstas se definieron de conformidad con la naturaleza de la función de cada institución, concentradas en los aspectos sustantivos de su quehacer y que dieran beneficios concretos para el servicio a la población.

La evaluación intermedia realizada en el primer semestre de 1998 mostró que, si bien en las primeras etapas se habían generado mecanismos de colaboración, una infraestructura de organización técnica y meto-



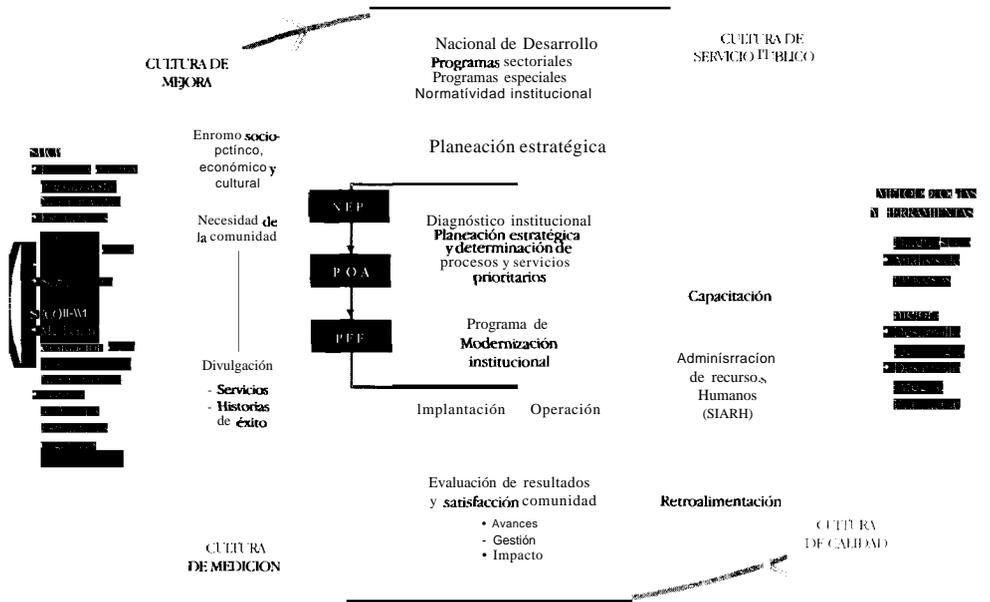
*Servicio Público de Carrera en México*

dológica y resultados generales, era necesario definir las siguientes acciones específicas: modernizar considerando las características propias de cada institución. dar mayor velocidad y profundidad al proceso de cambio, y lograr efectos sensibles en el usuario.

Las acciones específicas emprendidas plantearon la necesidad de establecer una nueva estrategia integral que permitiera fortalecer y consolidar los procesos de modernización de las dependencias y entidades de la APF, aprovechando los resultados alcanzados y dirigida a contribuir a transformaciones de fondo en el funcionamiento gubernamental.

La nueva estrategia integral, *Esquema General de Modernización*, considera a la modernización como el resultado final de dos ámbitos interdependientes: la modernización administrativa y del sistema presupuestario. Asimismo, dicho esquema concibe a las dependencias y entidades de la APF como unidades que orientan todo su quehacer hacia sus usuarios: desde el diseño, hasta la oferta de un producto o la prestación de un servicio.

### ESQUEMA GENERAL DE MODERNIZACIÓN



Jaime Luis Padilla *Aguilar*

Al aplicar este esquema se buscó que las acciones de modernización mejoren los procesos y funciones prioritarias de la APF y, en consecuencia, la atención a los requerimientos y necesidades de la sociedad.

El esquema integra un sistema conceptual que define, jerarquiza y articula a cada uno de sus componentes:

- Políticas públicas y normatividad institucional.
- Entorno social, político, económico y cultural.
- Planeación estratégica.
- Diagnóstico institucional y determinación de procesos y servicios prioritarios.

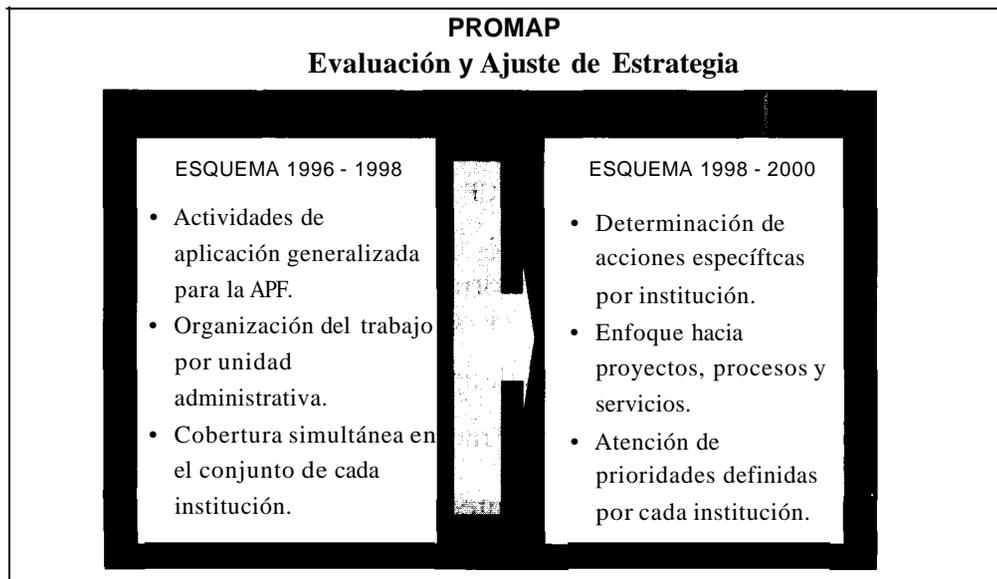
Sistema integral de recursos humanos y capacitación, como parte fundamental de la profesionalización de los servidores públicos.

- Programa de modernización institucional.
- Sistema integral de administración de recursos humanos (SIARH), que comprende acciones integrales de formación y capacitación.
- Implantación y operación del programa.
- Evaluación de resultados y satisfacción de la comunidad.
- Retroalimentación del proceso de modernización.
- Divulgación de resultados e historias de éxito.
- Acciones de soporte de la SHCP y la SECODAM.
  - Como parte de las acciones fundamentales, están la eliminación y simplificación de normas, así como la regulación base para instrumentar el servicio civil de carrera.
- Metodologías y herramientas de apoyo al proceso de modernización.
- Envoltente de cultura para la modernización.
  - Incorpora fundamentalmente la cultura de servicio, de calidad, de medición y de mejora.

Estos componentes constituyen la columna vertebral que sostiene las acciones de modernización y las impulsa con el fin de que este proceso forme parte del trabajo cotidiano de cada institución y no se entienda como un compromiso programático independiente.

La SECODAM, por medio de la UDA, aporta los elementos técnicos y metodológicos para el desarrollo de cada uno de los componentes, de modo que se facilite el trabajo en dependencias y entidades. Su aplicación considera:

- Determinar acciones de modernización que correspondan a las características y naturaleza de cada dependencia o entidad;
- Centrar el esfuerzo en proyectos y procesos prioritarios;
- Impulsar transformaciones de fondo que incidan en la cultura del servicio público;
- Promover la formación y capacitación integral de los servidores públicos;
- Establecer mecanismos de divulgación de las acciones de modernización y grupos de análisis e intercambio de experiencias de las dependencias y entidades; y
- Promover la implantación de sistemas de reconocimiento al desempeño y extender los esfuerzos hacia oficinas regionales.



Jaime Luis Padilla Aguilar

Al comparar con la etapa previa, se puede observar que la aplicación generalizada de las 17 acciones de modernización para toda la APF contrasta a partir de 1998 con la determinación de acciones específicas por institución. Antes, la unidad administrativa definía la organización del trabajo, actualmente ésta se define por proyectos, procesos y servicios que involucran a la organización en su conjunto. Previamente, las acciones se realizaban en forma simultánea para todas las unidades administrativas, y ahora se atienden prioridades definidas institucionalmente.

Con el *Esquema General de Modernización*, se incide en cuatro áreas específicas:

*Normatividad y regulación.*- Se pretende dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades y para que respondan a funciones, objetivos y compromisos cuantificables, claramente definidos. Adicional a los esfuerzos de desregulación general, se encuentran los Convenios y Bases de Desempeño que otorgan a las entidades y órganos desconcentrados que han alcanzado avances significativos en sus procesos de modernización y en la reforma al sistema presupuestario, la flexibilidad normativa que aliente una operación más ágil y oportuna en beneficio de sus resultados y de la sociedad a la que sirven.

*Estructuras de organización.* - Es necesario contar con organizaciones modernas, eficientes, eficaces y flexibles, que se adapten con oportunidad a las necesidades cambiantes.

*Sistemas y métodos de trabajo.*- Estos deben tener la capacidad de adaptarse en sincronía con los cambios, cada vez más acelerados, de una sociedad inserta en la globalización.

*Recursos humanos.*- Siendo las personas el motor principal del cambio, es indispensable avanzar en el proceso de profesionalización de los servidores públicos, bajo la estricta consideración de la ética y responsabilidad que deben asumir como parte de su forma de ser y de su quehacer cotidiano, los servidores públicos.

#### 4.- ÉTICA Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En esta materia se establecieron los principios morales de la función pública, legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Para su observancia, se conformaron cuatro campos de responsabilidad:

*Servicio Público de Carrera en México*

*Área administrativa.*- Obligación de observar la adecuación diligente y honorable del servidor público. Obligación de evitar conflicto de intereses para obtener beneficios adicionales a aquéllos propios de su función. Obligación de ajustarse a procedimientos legales.

*Área criminal.*- El código criminal mexicano en su Artículo referente a "ilícitos cometidos por servidores públicos" considera como ilícitos: el inadecuado ejercicio del servicio público, el abuso de poder, el enriquecimiento ilícito, la intimidación y el recibir gratificaciones.

*Área civil.*- Considera castigos por ilícitos realizados por los funcionarios públicos con sanciones que van desde prisión, multas e inhabilitación permanente o temporal.

*Área política.*- Considera el respaldo ante la sociedad de las instituciones, bajo el esquema de responsable solidario, por ilícitos realizados por sus servidores públicos.

El gobierno federal buscó consolidar una responsabilidad compartida y una cultura de cooperación en la tarea pública, promoviendo la modernización administrativa, para garantizar transparencia en las actividades gubernamentales y para eliminar o reducir al máximo, las conductas reprochables de servidores que afectan directamente el interés público.

El marco legal es la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, el cual reúne en un solo documento un reglamento sobre la conducta del servidor público. La Ley contiene los derechos y obligaciones de los servidores públicos, tipifica actos administrativos y criminales ilegales, con su respectiva sanción, y establece los estándares y provisiones que gobiernan el uso de los fondos públicos.

Sin embargo, es importante destacar que no existe un código de ética en toda la extensión de la palabra, por lo que resulta indispensable avanzar en este sentido, toda vez que es fundamental para la correcta evolución de la gestión pública.

## 5.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES y ÉTICA PÚBLICA

El objetivo de este sistema, es promover y fortalecer, como sustento fundamental del Servicio Civil de Carrera, el arraigo de una cultura de respeto y observancia plena de los valores y principios de Ética Pública.

Este sistema deberá contar con orientación estratégica y se basa en el diseño e implantación de un Código de Ética del Servicio Civil de Carrera cuya observancia sea obligatoria para los servidores públicos que integren al Servicio Civil, sin embargo deberá ser adoptado por voluntad propia. Este Código de Ética será complementario y no contradictorio ni duplicatorio de lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el Código de Ética, se deberán consagrar los valores de la función pública que deben ser exaltados y respetados en el ejercicio de las responsabilidades por quienes conformen el Servicio Civil de Carrera. Asimismo, contendrá los principios generales de conducta que deberán observar los servidores públicos de carrera en forma permanente, en relación con los aspectos siguientes:

- Trato con la ciudadanía;
- Imagen del gobierno;
- Relación y trato con subordinados;
- Conflictos de interés profesional;
- Libertad individual y derechos humanos en las relaciones de trabajo;
- Regalos, favores o beneficios;
- Manejo de la información;
- Equidad y justicia en las acciones y decisiones;
- Participación política;
- Protección y seguridad; y
- Profesionalismo, vocación de servicio y búsqueda de excelencia.

El establecimiento del Código de Ética del Servicio Civil de Carrera deberá complementarse en cada órgano de la Administración Pública Federal con la creación de un Código de Ética Sectorial o Institucional que, en congruencia con el del Servicio Civil de Carrera, garantice vigencia a las normas que deben observar los servidores públicos de dichos

órganos, en virtud de las funciones y actividades particulares que desempeñan en relación con la sociedad.

El cumplimiento del Código de Ética deberá constituir una obligación de quien pertenezca al Servicio Civil de Carrera y se plantean las siguientes acciones que garanticen su observancia:

*Protesta.*- Cada servidor público protestará públicamente y por escrito su compromiso de dar cumplimiento a los principios consagrados en el Código de Ética, al momento de adquirir la categoría de servidor público de carrera.

*Cumplimiento e impacto.*- El incumplimiento de los valores contenidos en el Código de Ética, tendrá consecuencias en la condición y prerrogativas del servidor público de carrera. Su observancia será un factor determinante en la evaluación del desempeño individual.

*Comité de Ética.*- Para vigilar el cumplimiento del Código de Ética, cada institución deberá constituir un Comité de Ética, integrado por personas de solvencia y prestigio moral reconocidos.

*Encuesta socioeconómica.*- Dentro del Sistema de Reclutamiento y Selección, del Servicio Civil de Carrera, se aplicará una encuesta socioeconómica para comprobar que no se haya falseado información y/o haya cometido ilícitos.

*Actualización de conocimientos y habilidades.*- Diseño y actualización permanente de cursos de capacitación sobre derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera, así como sobre los valores éticos propios del servicio público y las responsabilidades en las que eventualmente pueden incurrir.

*Establecimiento de mejores prácticas de desarrollo.*- En el Sistema de formación integral se establecería un proceso de capacitación continua y sistemática de los servidores públicos de carrera que contribuya a robustecer sus principios éticos para hacer más transparente la atención a la ciudadanía y más honesto el comportamiento institucional.

## CONCLUSIONES

El esquema para el fortalecimiento y consolidación de los procesos de modernización de las dependencias y entidades de la administración pública federal concibe a la administración pública y a los servidores públicos

-----  
Jaime Luis Padilla Aguilar

con responsabilidades de gran contenido político y social, así como con una profunda convicción ética. Dichas responsabilidades se basan en la voluntad y concurso de la sociedad, por lo que el quehacer público deberá responder a los intereses de la comunidad a la que representan, así como a sus demandas, necesidades y aspiraciones.

Durante la administración se avanzó significativamente al construir las bases generales que permitan avanzar hacia el Servicio Civil de Carretera, como se aprecia con la emisión de normas y la propia *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

## LOS PROCESOS DE INGRESO Y PERMANENCIA EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

José Luis Méndez Martínez\*

**B**uenos días. Deseo agradecer la invitación para participar también en esta parte del "*Seminario sobre Servicio Público de Carrera en México*". El sentido de esta segunda intervención es referirme a aspectos de lo que sería la introducción del Sistema de Servicio Civil de Carrera en la administración pública federal, así como especificar y precisar algunos aspectos del servicio de carrera en el Instituto Federal Electoral (IFE).

A escasos días de que termine el actual periodo presidencial, por primera vez en la historia de nuestro país, seremos testigos de una alternancia pacífica en el poder entre grupos, o en el caso del año 2000, partidos políticos diferentes. La alternancia ha confirmado la existencia de la democracia en México, pero ésta ha abierto el reto de alcanzar la gobernabilidad democrática. Para que la democracia sea perdurable, requerirá resolver en forma ordenada y efectiva los grandes problemas nacionales que hasta el momento persisten como la pobreza, inseguridad pública, injusticia, etc.

Sin embargo, ante la urgencia por resolver muchos de los problemas nacionales, no hemos solventado un reto -que desde mi punto de vista- es por el que deberíamos comenzar, ya que es la base para afrontar todos los demás, esto es, la *profesionalización del servicio público*. y pese a que cuando se le menciona, algunos todavía piensan en la versión rígida del siglo XIX, si se quiere alcanzar ese objetivo en forma sistemática y moderna, lo que se debe hacer es desarrollar en la administración pública un servicio civil, que bien entendido no es otra cosa que un sistema, basado en el mérito, para la *selección, formación, evaluación, promoción y permanencia* (o no) de los servidores públicos.

\*Maestro y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Pittsburgh, EE.UU.  
Especialidad en Política Pública Comparada y licenciatura en Relaciones Internacionales por el Colegio de México.  
Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, *Instituto Federal Electoral*.

*Servicio Público de Carrera en México* —

El sistema político administrativo mexicano ha dado pasos importantes para superar:

- El régimen de partido mayoritario;
- El centralismo;
- El presidencialismo;
- La corrupción;
- Las pugnas interburocráticas; y
- La falta de entendimiento internacional.

Todas estas características, poco a poco, han quedado atrás, y comienzan a ser sustituidas por:

- Un sistema multipartidista, en el que es posible una alternancia y transferencias institucionalizadas por el poder;
- Un régimen federal más descentralizado;
- Una mayor división de poderes;
- Una administración honesta;
- Una mayor coordinación interburocrática; y
- Un mejor entendimiento con otras naciones.

Los avances en estos puntos han sido variados, pero para consolidar lo alcanzado es indispensable un *servicio civil*. Las reglas claras y estables, así como los objetivos y lenguajes profesionales que implican un servicio de carrera, crean un piso mínimo de entendimiento y cooperación que son indispensables en un sistema de división de poderes, alternancia en el poder, auténtico federalismo y apertura comercial. Por otro lado, la ciudadanía ya no aguanta más el amiguismo en la administración, ni a sus consecuencias más comunes: la ineficiencia y la corrupción.

No obstante, debemos estar conscientes que un Sistema de Servicio Civil de Carrera conlleva riesgos, especialmente si no se toman en consideración las particularidades del entorno en el que se pretende implementar, o bien si contiene problemas de diseño. En otras naciones se ha observado que los servicios de carrera pueden derivar en: excesiva rigidez en sus procedimientos; falta de una real transparencia y rendición de cuentas en las decisiones sobre los funcionarios; la inamovilidad de los mismos y el

desarrollo de cotos cerrados o, al contrario, la excesiva discrecionalidad hacia los funcionarios y la inexistencia de mecanismos para su participación y defensa; la falta de una verdadera y efectiva evaluación de su desempeño; la carencia de sistemas de capacitación efectivos a la vez que realmente necesarios; la desconexión entre sus distintos procesos, entre otros.

Es evidente que al intentar resolver estos problemas, en no pocas ocasiones se ha llegado a crear un cúmulo de regulaciones que acaparan el tiempo y la atención de los funcionarios y que incluso se han traducido en fuentes de inercia.

Ante estos riesgos, es posible apuntar que gran parte del éxito para la creación de un servicio civil de carrera radica en que su diseño permita el desarrollo de los funcionarios y que promueva efectivamente su desempeño imparcial y eficiente, a través de los procesos que lo integren. Para ello es menester entonces tener la capacidad para rescatar lo mejor de las experiencias que hasta el momento sirvan de referencia, no sólo del país sino de otras naciones que cuentan con un largo historial en la materia.

Me detendré precisamente sobre las características que considero indispensables que debería contener cualquier servicio civil de carrera en dos aspectos básicos, los cuales podrían ayudar a resolver algunos de los problemas antes señalados: el proceso de *incorporación* de funcionarios y su *permanencia*.

La fase de *incorporación* de los funcionarios a un sistema de servicio civil de carrera adquiere relevancia en un país como el nuestro, toda vez que el Estado mexicano durante mucho tiempo ha sido un Estado de naturaleza clientelista y organizado bajo el "*sistema de botín*", en donde el nombramiento de los principales funcionarios no ha sido realizado por la vía de los concursos públicos.

Si de lo que se trata con un servicio civiles de atraer a los mejores candidatos calificados para ocupar las diferentes posiciones claves de la administración pública, entonces se debe procurar que los mecanismos de selección de funcionarios sean justos, claros y bien publicitados. Para lo cual es crucial desarrollar exámenes anónimos en un proceso competitivo y abierto a candidatos internos y externos. En suma, la selección debe hacerse de manera transparente y con base en perfiles de puesto bien definidos, de la capacidad de aprendizaje tanto para el ejercicio del puesto que se concursa, así como para ejercer en el futuro otros cargos.

*Sen-teto Público de Carrera en México* —

El concurso de oposición consta de diversas etapas, entre las que destacan:

- El perfil de aspirantes internos y externos,
- Aplicación de exámenes de conocimientos generales (*sólo para aspirantes externos*),
- Aplicación de los exámenes de oposición, que se refiere a la evaluación de habilidades y aptitudes del aspirante para el cargo o puesto por el que concursa; y finalmente la realización de las entrevistas personales con aspirantes tanto internos como externos.

Un problema que enfrentaría un servicio civil en la Administración Pública Federal sería el de qué posición tomar respecto a quienes ya ocupan los puestos al momento de su instauración. Es nuestra opinión, y así lo hemos hecho en el IFE, es que todos los puestos deben someterse a concurso abierto, aun cuando en dichos concursos la experiencia y esfuerzo en el puesto se debe al mismo tiempo reconocer, por ejemplo con puntos adicionales si la evaluación del desempeño de quien ocupa un puesto ha sido buena, sin por ello afectar excesivamente las condiciones de equidad o igualdad de oportunidades. Con todo, hay que reconocer que este tema es complejo y polémico.

Grandes dificultades han enfrentado varios países para resolver los problemas derivados de la *permanencia* en los cargos de los funcionarios, una vez que han sido incorporados a un servicio civil. En muchos casos, la pretensión por garantizarles seguridad laboral ha propiciado su inamovilidad, factor que a la larga ocasiona una excesiva rigidez del sistema, reflejándose en cuerpos cerrados y alejados de los intereses tanto de la sociedad como de los mismos directivos en turno de los gobiernos.

Me parece que la clave para romper con el dilema que se genera entre inamovilidad y la necesidad por generar en los funcionarios perspectivas de carrera de largo plazo, puede lograrse con el establecimiento de un *sistema de evaluación* permanente, el cual sirva como un insumo informativo para la toma de decisiones referentes a la capacitación, ascenso y/o promoción, así como de la eventual separación del cargo del servidor público.

La evaluación debería ser de cuando menos tres aspectos: resultados concretos; estándares de desempeño (puntualidad, respeto, etc); y la evaluación del trabajo en equipo y debe ser hecha por varios evaluadores, a su vez sujetos a responsabilidad si no evalúan correctamente. La evalua-

----- José Luis Mendez Martínez

ción del trabajo en equipo es crucial, porque de otra manera los funcionarías sólo se preocupan por hacer sus tareas e incluso pueden llegar a bloquearse unos a otros para obtener la mejor evaluación. Los funcionarías deben justificar las más altas y más bajas que coloquen.

En suma, es necesario establecer una clara diferencia entre la estabilidad y la inamovilidad de los cargos públicos: los funcionarios necesitan saber que es posible conservar su puesto si mantienen un buen desempeño, pero también que van a perder el empleo si no presentan resultados mínimos requeridos o si cometen infracciones graves. La evaluación es el instrumento que evita que los funcionarías estén indefensos respecto a abusos, pero también es el instrumento para que el Estado o la ciudadanía documenten el desempeño ineficiente y puedan separar, sin problemas en los tribunales, al funcionaría que no le esté sirviendo a la ciudadanía.

Retomando la referencia al IFE, la evaluación que se realiza a los miembros del Servicio Profesional tiene por objeto apoyar a las autoridades del Instituto en la toma de decisiones relativas a la permanencia, la readscripción, la titularidad, la disponibilidad, el ascenso, el otorgamiento de incentivos, la formación y su eventual promoción.

El proceso de evaluación debe incluir una *evaluación del desempeño* que se aplique anualmente tomando en cuenta las políticas y los programas anuales; otra relacionada con el grado de *aprovechamiento de los programas de formación*, que deben ser permanentes e influir también para la permanencia o no de los funcionarios y, finalmente, se debe aplicar otra evaluación de carácter global del personal de carrera, que comprende las dos evaluaciones mencionadas y sirve como insumo básico para determinar las sanciones pertinentes o bien, de los incentivos a los que se haga acreedor el personal evaluado. Ya no me refiero a lo obvio: si un funcionario comete una infracción legal grave, también debe ser separado de la institución respectiva.

A manera de conclusión, termino con una serie de reflexiones derivadas de esta exposición:

- El servicio civil no es sólo un importante objetivo en sí mismo, sino el mejor medio para lograr otros fines que la sociedad mexicana se ha planteado.
- La implementación del servicio civil conlleva riesgos, por lo que su diseño deberá ser lo suficientemente cuidadoso para sortear los dilemas que le son inherentes, puesto que si no se le pone

suficiente atención a los detalles o si se desconoce el ámbito de aplicación, al buscar resolver problemas pueden crearse otros.

- En esta exposición han quedado abordados dos componentes importantes de cualquier servicio civil: la incorporación y permanencia de funcionarios. Mediante su análisis es posible concluir que existen mecanismos que pueden ayudar a configurar un diseño que permita superar sus problemas potenciales. Sólo fuertes criterios de exigencia en los procesos de un servicio civil pueden permitir que un cuerpo funcional obtenga prestigio y legitimidad necesarios para atacar los problemas nacionales.

**CONCLUSIONES GENERALES EN TORNO AL TEMA:  
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: UN IMPERATNO  
PARA LA REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

*Relator: Fernando Benitez Bribiesca\**

**L**as ponencias del TemaII relativo al "*Servicio Profesional de Carrera: Un imperativo para la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública Mexicana*" a cargo de Luis Vázquez Cano, Alfredo López Rodríguez; Carlos Axel Morales Paulín, José Luis Méndez Martínez, Andrés Roemer y Jacqueline Arteaga Fernández, en representación de Jaime Luis Padilla Aguilar, constituyeron sin duda una extraordinaria y rica aportación de principios de filosofía, conceptos, definiciones, juicios críticos, reflexiones y recomendaciones sustentadas en una vastísima experiencia, acerca del deber ser del Servicio de Carrera.

Aquí, los ponentes dibujaron el perfil del modelo que la administración pública de hoy y de mañana está demandando, perfil por cierto pleno de coincidencias más que de diferencias acerca del qué, del cómo, del para qué y del cuándo podría ser instaurado en nuestro país. De todo este valioso acervo hemos pretendido en un ejercicio de apretada síntesis, extraer y relacionar las principales ideas y conclusiones que presentamos a continuación.

En este contexto destaca especialmente el énfasis que se dio a aquellos aspectos que se deben cuidar y prever si se quieren alcanzar los propósitos de un Servicio Público Profesional de Carrera (SPPC), especialmente los relativos a asumir como punto de partida nuestra realidad nacional; a la necesidad de vincular este esfuerzo con todo el proceso de modernización del gobierno; a no vacunar al gobierno y a la sociedad contra la carrera pública instalando sistemas rígidos; a no propiciar la inamovilidad que provoca parálisis administrativa; y a tratar de incorporar a la mayoría de los servidores públicos a este esquema para no generar una fuerza de retroceso.

\* Licenciado en Relaciones Industriales por la Universidad Iberoamericana. Administrador Central de Desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera, *Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*



De singular importancia es el señalamiento de conceptos que apuntan hacia una definición del SPPC, sobre todo al considerarlo como una expresión de una filosofía de respeto, integridad y aplicación de la ley y las políticas públicas, y como un espacio institucional, autónomo y de neutralidad política que apoya la gobernabilidad democrática y el interés público en la acción del Estado. De igual forma reflexivas y útiles son las orientaciones básicas para asegurar su legitimidad, sentido social y utilidad afirmando que el SPPC debe formar parte de la agenda de decisiones prioritarias del mando gubernamental; ser objeto de escrutinio y evaluación ciudadana; propiciar la modernización de las prácticas de administración de personal, pero también fortalecer y renovar la cultura institucional, y constituirse en el medio por excelencia para formar profesionales del servicio público éticos y responsables.

Es de especial interés y utilidad en la conceptualización del Servicio de Carrera el enunciado de las consideradas como sus veinte características principales, las cuales tienen el propósito de asegurar su viabilidad ante el entorno nacional; propiciar su innovación continua; facilitar su adecuada funcionalidad con una visión que garantice su vigencia en el largo plazo; y orientar la carrera administrativa mediante una filosofía de avanzada y consistente con la modernidad.

Por otro lado, mereció la atención del foro la propuesta de modelo expuesta que privilegia una estructura funcional a base de componentes que son correspondientes a las funciones naturales de una administración de personal moderna e integral como son: el análisis y la valuación de puestos; el ingreso y la selección; la incorporación al SPPC; la carrera administrativa; la formación integral; las remuneraciones, estímulos y reconocimientos; la evaluación del desempeño; la separación y el retiro; y la planeación de personal. Todos estos componentes sustentados por un lado con la existencia de una plataforma informática que los articule y haga operativos.

Especial análisis y reflexión mereció el tema de la evaluación del desempeño, por estar inmersa y a su vez constituir una expresión del enfoque, alcance y contenido que queremos dar al servicio profesional de carrera, y por significar asimismo un cambio cultural de amplias proporciones. Al respecto se comentó ampliamente la necesidad de desarrollar evaluaciones certeras y ejecutables, que generen en los evaluados expectativas claras y concisas, en donde el mérito sea la única variable que se juegue para la permanencia, la promoción y la separación, y en donde la movilidad o la continuidad sean resultados lógicos del mismo proceso.

----- Fernando Bentez Bribiesca

Aquí vale la pena resaltar un aspecto de gran relevancia expuesto y que se refiere a las acciones que la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha venido llevando a cabo para conformar un Modelo de Servicio Civil de Carrera para el Gobierno Federal a partir de la construcción de un sistema de administración de personal, que contempla cuatro grandes vertientes: *el reclutamiento externo e interno; la selección; el desarrollo profesional* -que incluye la capacitación, la evaluación del desempeño, la compensación, la valuación de puestos y la promoción-; y *la separación*, todo ello sustentado en un marco jurídico.

En ello destacan los avances descritos relativos a la instrumentación del tabulador de alto nivel de responsabilidad que dio origen a un tabulador vigente conformado por grupos jerárquicos, grados de responsabilidad y niveles salariales. Este tabulador forma parte de un nuevo Sistema de Compensación acorde a las tendencias de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y comprende tres elementos esenciales: sueldo, estímulos y prestaciones. En este sentido llama la atención la forma en que se ha integrado gradualmente el concepto de estímulo a la parte del sueldo, habiendo significado en 1995 un 48% y actualmente tan solo un 20% situación que ha propiciado la exigida transparencia de los ingresos de los servidores públicos; asimismo el establecimiento de estímulos por productividad, eficiencia y calidad que se pueden obtener con base en la evaluación del desempeño hasta por un máximo del 20% del ingreso total mensual siendo además gravable como toda la compensación.

También es de gran trascendencia el avance referido al establecimiento del sistema de descripción y valuación de puestos que permite definir políticas salariales competitivas y equitativas, establecer una relación equitativa entre el valor de los puestos y sus funciones, identificar puestos que se encuentran subpagados o sobrepagados y hacer comparaciones de mercado para definir los sueldos de los puestos de manera objetiva. Por su parte mediante la emisión de los lineamientos del sistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos se comentó que se está iniciando la promoción de una cultura para su comprensión y adopción a la vez que se está disminuyendo la subjetividad consustancial a estos procesos.

Otro logro que apunta, como es propósito de cualquier esquema de servicio civil, al establecimiento de condiciones dignas y justas para el retiro y que fue objeto de análisis, consistió en la novedosa institucionalización del seguro de separación individualizado que sirve como un mecanismo de ahorro, como un medio de reconocimiento de la antigüedad ante la posible

separación y como complemento de la pensión del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Vale la pena resaltar que en el análisis específico de los procesos de ingreso y permanencia, las exposiciones hicieron énfasis en que constituyen procesos vitales que implican definiciones de fondo porque hay que poner en juego el derecho del funcionario y el derecho del ciudadano. En ello la propuesta clara e irreductible expuesta al foro fue la de siempre privilegiar la realización de concursos de oposición abiertos donde participen candidatos internos y externos ya sea para cubrir vacantes o para realizar promociones. La premisa que se puso sobre la mesa fue la de que ante todo se debe escoger a los mejores candidatos ya sea de adentro o de fuera, y con ello ganar legitimidad y confianza con la sociedad, la que estará siempre atenta a la realización de los concursos.

Por otro lado el énfasis en la necesaria preeminencia de los principios y valores éticos de la función pública como filosofía de actuación del Servicio Profesional de Carrera fue una constante reiterada de los planteamientos efectuados. Ante ello se estableció que la principal línea estratégica debería de orientarse al diseño e implantación de un Código de Ética cuya observancia sea obligatoria y cuyas disposiciones complementen y no contradigan o dupliquen a lo establecido en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, regulando aspectos fundamentales de la función pública como son la vinculación con la ciudadanía, la relación con subordinados y compañeros de trabajo, los conflictos de interés, la libertad individual y los derechos humanos, el manejo de la información, la equidad y la legalidad en la actuación, la participación política y la protección y la seguridad.

Se propuso asimismo que esto se complemente con la creación de un código de ética sectorial o institucional congruente con el del Servicio de Carrera y que para garantizar la indispensable vigencia de este marco normativo de la actuación del funcionario se lleven a cabo acciones orientadas a que quien adquiera la categoría de miembro del Servicio se obligue a protestar de manera pública su cumplimiento irrestricto; a que la observancia de los principios éticos constituya un factor determinante de la evaluación del desempeño; a que se establezca en cada institución un comité que vigile el cumplimiento del Código; a que en el proceso de selección se verifique su trayectoria laboral en función de un comportamiento consistentemente íntegro y transparente; y a que se capacite y motive permanentemente hacia el robustecimiento de una conciencia y actitud congruente con estos principios y valores.

También importante fue el señalamiento contundente de la necesidad de contar, como condición *sine qua non* para una adecuada instrumentación del modelo, con un marco jurídico-normativo que contemple las necesarias adecuaciones constitucionales, la expedición de una ley en la materia y el establecimiento de las disposiciones y normas reglamentarias. Así también con un marco organizacional a nivel global e institucional que contemple la creación de las instancias ejecutivas y de coordinación necesarias. Destacaron en este tema importantes señalamientos referidos a la necesidad de garantizar el respeto al marco jurídico vigente y de cuidar la congruencia entre las distintas reglamentaciones que al efecto se expidan.

Especial atención mereció el punto relacionado a la atribución exclusiva del Congreso para expedir leyes orientadas a regular la relación entre el Estado y sus trabajadores, y las posibilidades que ofrece el marco constitucional vigente para amparar la creación de una ley de servicio profesional de carrera para los servidores públicos de la administración pública federal, proponiéndose la realización de pequeñas adecuaciones al Apartado B, del Artículo 123 constitucional, en lo referido a los servidores públicos de confianza.

llamó la atención de igual forma la expresión de lo que de acuerdo a la experiencia y buen juicio deben ser las principales directrices para una adecuada instrumentación de un Modelo de Servicio Profesional de Carrera referidas a la necesidad de contar previamente con un marco normativo; a basar todas las acciones en un plan estratégico de corto mediano y largo plazo cuyo eje sea la selectividad, gradualidad y flexibilidad; a contar con un plan de financiamiento; a establecer la política de otorgamiento de beneficios adicionales, y a abrir los necesarios espacios de participación y evaluación ciudadana que garanticen el beneficio social del Servicio Público Profesional de Carrera.

Vale la pena destacar una valiosa consideración aquí expuesta que debe llamar a la reflexión y es la que se refiere a que se debe considerar al Servicio de Carrera dentro del contexto no del cambio administrativo sino del político, y por tanto ser parte de la Reforma del Estado. Ser un verdadero puente entre el México de ayer y el México de la modernidad; es decir, facilitar el paso hacia las nuevas realidades, debe ser también propósito del Servicio Civil, máxime que ha sido probado que este instrumento de gobierno es capaz de generar lenguajes comunes, lo que favorecería el diálogo dentro de las instancias de gobierno y entre ellas mismas dando lugar al necesario ambiente de cooperación y construcción de consensos entre todos los actores de la República.

*Servicio Público de Carrera en México* -

En ese mismo tenor, se mencionó aquí la necesidad de impulsar una nueva visión jurídica-institucional, a partir de nuevos acuerdos institucionales que definan derechos y obligaciones en todos los niveles de manera correcta.

Se trata de pasar a un modelo de gestión desconcentrado, flexible y orientado a resultados, equilibrado con un esquema transparente de rendición de cuentas, todo lo cual debe verse reflejado en los principios y ejes rectores del servicio profesional de carrera.

# III

## La Profesionalización y la Carrera Administrativa en las Entidades Federativas.

## POSIBLES IMPLICACIONES DE UNA INICIATIVA DE LEY FEDERAL SOBRE SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES

José Chanes Nieto \*

### IMPLICACIONES

Las implicaciones, en el sentido de repercusiones o consecuencias, no en el de enredar, obstar o envolver contradicción, de una *Ley Federal sobre Servicio Público de Carrera* sobre los gobiernos estatales y municipales deberían ser mínimas en un Estado federal, por corresponder a las legislaturas locales dictar las normas que regulan las relaciones laborales de los poderes estatales y los gobiernos municipales con sus servidores.

Por ende, una ley como la mencionada sería una referencia para discurrir sobre los avances que mejorarían la normativa al respecto, al igual que podría considerarse la de otras entidades federativas o de otros países para conocer sus experiencias.

No obstante, tanto los estados como los municipios, de conformidad con las fracciones VI del precepto 116 y VIII, párrafo segundo, del numeral 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regirán las relaciones de trabajo con sus servidores de acuerdo con las leyes que expidan sus poderes legislativos con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la misma Norma Fundamental y sus disposiciones reglamentarias.

Consecuentemente, de promulgarse una *Ley Federal sobre Servicio Público de Carrera*, ésta sería una más de las leyes reglamentarias del último dispositivo citado y fundamento para legislar sobre el servicio público de carrera en los estados y municipios.

Sin embargo, la ausencia de una ley reglamentaria sobre el servicio público de carrera no es obstáculo para que los estados legislen al respecto. El Artículo 123 constitucional consagra derechos mínimos que pueden

\*Doctor en Derecho por la Universidad de París, Francia.  
Miembro del Consejo Editorial y Director de la Revista de Administración Pública (RAP) del *Instituto Nacional de Administración Pública*.  
Miembro del *Sistema Nacional de Investigadores*.

*Servicio Público de Carrera en México* —

ser ampliados, como todos los derechos humanos, por las legislaturas de los estados. Por ejemplo, en San Luis Potosí se publicó el 4 de agosto de 1923 la *Ley del Servicio Civil*, firmada por su entonces gobernador, Rafael Nieto.

Infortunadamente en pocas ocasiones los estados toman la iniciativa. Esperan *la línea* o el ejemplo federal para innovar su legislación. Cuando lo han hecho han aportado instituciones esenciales para el país como el juicio de amparo, la Procuraduría de Pobres, la Procuraduría o la Dirección de Derechos Humanos, en Aguascalientes y Nuevo León, respectivamente, precursoras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

#### MEJORES SERVIDORES PÚBLICOS

Ante el creciente desprestigio del servidor público debe procederse a su dignificación y para hacerlo es preciso sean mejores. Las administraciones valen tanto como sus colaboradores. De la calidad de éstos depende la de las administraciones. Transformar particularmente actitudes y aptitudes es tarea esencial para asegurar el buen quehacer administrativo.

En los gobiernos estatales y municipales, a pesar de sus facultades, los derechos y la profesionalización de los servidores públicos han tenido un magro desenvolvimiento. Hasta hoy ha privado el sistema de botón político, compadrazgo, amiguismo o capricho, en lugar del de mérito. La sindicalización es embrionaria, como lo es también la contratación colectiva y la definición de los requerimientos para desempeñar los distintos cargos y empleos en sus administraciones. Aun en aquellos casos en que los titulares del poder ejecutivo estatal y de la presidencia municipal sustituían a otros provenientes del mismo partido el cambio de servidores públicos abarcaba todos los niveles, sin respetar las disposiciones jurídicas garantes de la estabilidad y de la competencia de quienes laboran en las administraciones estatales o municipales.

Hasta hoy ha privado la lealtad personal y no la institucional, el pago de favores y no el del eficaz desempeño, el aprovechar la oportunidad de mejorar su situación económica personal y no la de los habitantes de la entidad federativa o del municipio, el otorgar dádivas y prebendas a los amigos o a los poderosos y no la satisfacción de los intereses generales, el pagar salarios oficiales y exigir requisitos menores a los existentes en el mercado y no los correspondientes a la función desempeñada. Si los

\_\_\_\_\_ *José Chanes Nieto*

gobiernos tienen a su cargo salvaguardar el respeto de los derechos laborales por parte de los patrones, deberían dar el ejemplo de su acatamiento y cuidar la satisfacción de las exigencias del servicio público.

Una de las consecuencias importante de una ley federal en la materia sería impulsar las iniciativas para profesionalizar el servicio público ya emprendidas por algunos gobiernos estatales o municipales. La finalidad es disponer de servidores públicos que sepan, quieran, puedan y sean honorables y patriotas.

En un servicio civil, como ocurre con los trabajadores de base, sus miembros lo pueden ser de por vida, infortunadamente en muchos casos permanecen sin importar su desempeño, el éxito les ofrece pocas recompensas y el fracaso mínimos castigos.

Los gobiernos estatales y municipales eficaces e innovadores deberán capacitar a todos sus servidores públicos para que sean aptos para tomar decisiones apropiadas y asumir plenamente sus responsabilidades. Pero será insuficiente disponer de servidores públicos más aptos si carecen de mejores sistemas administrativos y de una normativa adecuada y justa.

Además es conveniente tener presente la capacidad de quienes estarán excluidos del servicio público de carrera y que son los responsables de las instituciones. De su calidad dependerá en gran medida la del desempeño de los sujetos a él.

En pocos casos se han establecido los requisitos para ocupar dichos cargos. En el ámbito federal, el Artículo 91 de nuestra Ley Suprema sólo prescribe que "para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos". Tratándose del Procurador General de la República, de conformidad con el precepto 102, apartado A, del mismo ordenamiento, "se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años; con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación; y no haber sido condenado por delito doloso". Infortunadamente, los requisitos relativos a la experiencia y a la buena reputación no se exigen a los restantes colaboradores del depositario "del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión".

*Sen-teto Público de Carrera en México*

Además, conforme a lo determinado por su Artículo 32, el "ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiere ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea, en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento".

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias... para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano".

El señalamiento de los requisitos para desempeñar los cargos públicos es cada día más necesario para favorecer sean desempeñados por servidores de carrera y no por improvisados.

En sus orígenes el servicio civil se componía de empleados "*mil usos*", bastaba el sentido común y los estudios básicos para desempeñarlo. Al volverse más complejo dejó su lugar al experto y la organización de piramidal tiende a ser de barril, más gruesa en el nivel medio que en la cúspide y en la base, especialmente por la tendencia a contratar con particulares, entre otros, los servicios de limpieza, mantenimiento de los edificios o seguridad y aún los de asesoría.

Para Patricia Wallace Ingraham, lo anterior "parece indicar dos corrientes significativas en la labor gubernamental. Primero, a las organizaciones y los empleados del gobierno se les pide cada vez más emprender tareas tecnológicas y científicas que exigen avanzados conocimientos y capacidad científica. Organizaciones y empleados deben tener la capacidad de aprender y de emplear en forma pronta y efectiva la nueva información. El modo reactivo tan frecuentemente asociado a los burócratas y a sus organizaciones no ayuda a satisfacer las nuevas demandas.

En segundo lugar, una cantidad creciente del trabajo del gobierno se efectúa por personal que no son empleados gubernamentales. Las consecuencias de esta corriente son numerosas; dos de las más importantes son que los empleados del gobierno son, cada vez más, administradores

1200

José Chanes Nieto

de contratos en lugar de prestadores de servicios directos y que, hasta un grado considerable pero hasta hoy desconocido, ni la pericia crítica ni el conocimiento son generados ni retenidos dentro del gobierno".'

Las administraciones estatales y municipales pueden contratar o preparar al personal que requieren, en este caso necesitan invertir en sus actuales servidores enseñándoles lo que deben saber, siempre que dispongan de recursos para ello y para conservarlos. Dadas las remuneraciones actuales tiene mayores recursos para disponer de los más calificados la federal. Verbigracia, los "sueldos netos mensuales que perciben los servidores públicos de mando del Gobierno del Estado de México son inferiores a los que reciben los servidores públicos federales".' Fortalecer a los municipios implicaría que pagaran mayores salarios que las administraciones federal y estatal. Los mejores servidores públicos municipales son captados, pirateados, por ellas. Sin mejores servidores públicos no habrá fortalecimiento de los gobiernos municipales.

El servidor público está obligado a servir bien y honradamente a la comunidad. El servidor público honrado y capaz con claro sentido de su responsabilidad social no ha sido, ni puede ser, fruto de la casualidad. El buen servidor público lo es por vocación y educación. Su formación, capacitación y actualización deben ser tareas permanentes.

#### DIGNIFICACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Complementariamente deben contrarrestarse las tendencias que desde afuera vilipendian en forma generalizada a los servidores públicos, así como evitar aquéllas que desde adentro lo autodenigran.

La pereza, derroches, abusos de autoridad y otros ilícitos cometidos por algunos son aprovechados para hacerlos extensivos al resto, en parte por falta de reconocimiento de la propia administración hacia sus colaboradores, puesto que a la política de hacer traslúcidas las conductas indebidas no ha correspondido, en contrapartida, la de resaltar aciertos, esfuerzos, capacidades y honradez.

<sup>1</sup> WALLACE INGRAHAM, P. "El Cambio de Trabajo, de la Fuerza Laboral, de las Expectativas", en SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert E., *Clásicos de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 1002.

<sup>2</sup> Gobierno del Estado de México, *"Estudio Comparativo de los Sueldos de los Servidores Públicos de Mando del Estado de México, de otras Entidades Federativas y del Gobierno Federal, así como Ejecutivos de la Iniciativa Privada"*, Secretaría de Administración, Dirección General de Organización y Documentación, Toluca, octubre de 2000, p. 28.

*Servicio Público de Carrera en México* —

Al valorar a la administración pública se privilegia únicamente lo que se dejó de hacer o lo llevado a cabo de manera errónea. Los aspectos desatendidos, equivocados o postergados son los únicos que se toman en cuenta para evaluarla. En la justipreciación de sus acciones no se realiza un balance entre sus éxitos y desaciertos, en la mayoría de las ocasiones sólo se resaltan éstos y no los logros; generalmente se equiparan los inconvenientes de lo adoptado con los eventuales beneficios de otras posibilidades no elegidas.

Frente a tal situación, la excelencia y profesionalización, junto con el perfeccionamiento de los medios y sistemas administrativos, así como el de los estímulos y el reconocimiento social, deben contribuir a dignificar al servicio y a los servidores públicos.

Por otro lado, ante el incumplimiento o insuficiencias de las normas jurídicas, los servidores están sometidos a una disciplina personalista, a la opinión y voluntad del superior jerárquico, quien controla sus actos, juzga su desenvolvimiento, sanciona sus faltas y favorece o perjudica su carrera. La lealtad institucional se sustituye muchas veces por la abyección, el disenso es práctica impolítica; la oportunidad reside en adivinar lo que espera o desea el superior, y no lo requerido por la sociedad; el trabajo debe desempeñarse sin opacar a la cabeza. Dichos comportamientos proliferan por carencia de medios eficaces de defensa para afrontar la prepotencia y el autoritarismo, al igual que por la inestabilidad en el empleo.

En raras ocasiones es el mérito el que lleva a los puestos y también en pocas es la incompetencia la que hace perderlos. Para lo primero basta la confianza del jefe y para lo segundo es suficiente perderla. Los incentivos, estímulos y recompensas son conferidos en la mayoría de los casos de modo irreflexivo, con parcialidad hacia los allegados; adicionalmente, éstos últimos gozan de prebendas vedadas a los demás.

Normas complejas y procedimientos inextricables no coadyuvarán a desterrar los anteriores vicios tan profundamente arraigados. Seguramente, el efecto de imitación, principalmente la reproducción de conductas valiosas observadas en la cúspide, tendría, mejores resultados.

Asimismo, en las remuneraciones se ha impuesto la uniformidad, sin considerar cargas de trabajo reales, las responsabilidades concretas y la efectividad en el encargo, monotonía que propicia desestímulo para el talento, desinterés, indolencia y sobre todo pérdida de la vocación de servicio.

1202

fose Cbanes Nieto

Las percepciones y prestaciones se caracterizan por ser inferiores a las del mercado, por no asumirse la responsabilidad de desparasitar a la administración y por un infundado temor de que el retribuir apropiadamente al personal no sea comprendido por los ciudadanos. "Los sueldos netos mensuales que perciben los servidores públicos de mando del gobierno del Estado de México son sensiblemente inferiores a los que reciben los ejecutivos que tienen niveles equivalentes en las empresas de la iniciativa privada".<sup>3</sup>

El capitalismo salvaje, neoliberalismo o globalización se manifiestan en todos los ámbitos. Las actividades de los seres humanos están remuneradas siguiendo criterios exclusivamente mercantiles. La trascendencia social de las mismas es irrelevante. En muchos casos los escándalos, la inmoralidad, la especulación, el crimen, la trivialidad, la mala calidad, producen cuantiosos ingresos. Publicaciones que constituyen una apología del delito se convierten en éxitos de venta. Los ingresos de sus autores superan los percibidos por escritores de méritos excepcionales como Rulfo, Paz o Fuentes. También encabezan las listas de libros más vendidos los que prometen la felicidad conyugal, la buena educación de los hijos, alcanzar la calidad total en la administración -sin aclarar si es buena, regular o mala-, convertir en multimillonario a cualquiera, sin importar crisis, educación o, seguramente, medios.

En todo el mundo los salarios de los deportistas o de las personas que viven de los espectáculos superan los legalmente establecidos para los gobernantes, servidores públicos, artistas valiosos o científicos. La *diversión* se remunera desproporcionadamente en todas partes, mientras a quienes sirven eficaz y honradamente a la sociedad se les escatima la retribución que merecen. El servicio público se desprecia y deprecia. La frivolidad en todos los órdenes se enaltece y paga sin justificación.

Las *privatizaciones* convierten de la noche a la mañana al servidor de público en privado o en un desempleado más. En el primer caso, se consideran enajenados junto con la institución pública. Si estaban motivados y actuaban bien al servicio de los intereses generales, al de la comunidad, deberán, dada su nueva situación, hacerlo en beneficio exclusivo del propietario, de los intereses particulares.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 29.

Por último, la austeridad desproporcionada ha llevado a condiciones insuficientes para cumplir sus labores, en contraste con la opulencia que persiste en ciertos estratos superiores. Carencia de enseres básicos, incomunicación, equipos anacrónicos, estrechez en los espacios y ausencia de servicios esenciales privan en muchas oficinas públicas. En consecuencia, se multiplican las ineficiencias y el descrédito de la administración, al no estar los habitantes del país bien servidos. Para ello también deben perfeccionarse los derechos de los servidores públicos. La legislación sobre servicio público de carrera también debe contribuir a que así sea y coadyuvar al mejoramiento constante de nuestras administraciones públicas.

## POSIBLES IMPLICACIONES DE UNA INICIATIVA DE LEY FEDERAL SOBRE SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES.

*José Mejía Lira\**

### PRIMERA REFLEXIÓN

**S**i partimos de la idea de autonomía de los estados y municipios, condición que se viene defendiendo con mayor vigor cada día, la implicación de una ley sobre servicio público de carrera en los gobiernos estatal y municipal podría considerarse prácticamente nula.

No obstante, la presencia de funcionarios federales en los estados y los municipios, ya implica una afectación. Al retener a los funcionarios a través de procesos de evaluación del desempeño y promoción, bajo la premisa de una continuidad y mejoramiento para quienes conforman el grupo susceptible de pertenecer al servicio, produce limitaciones para la ocupación de puestos y alentaría una adecuada actuación en la administración pública. Pero también representa una oportunidad para quienes cumplen con los perfiles exigidos para ocupar determinado puesto en el gobierno. Podría esperarse un efecto de imitación y una exigencia al personal de los ámbitos locales de obtener un servicio profesional con los beneficios consecuentes para el personal y para la ciudadanía.

El personal, percibiría como favorable la permanencia en el puesto y la posible mejora bajo una buena actuación y/o formación; la ciudadanía vería conveniente el contar con personal profesional para todos los ámbitos de gobierno. De igual forma los más altos responsables de una política, atribución o programa percibirían como adecuado el contar con personal que cada día adquiere experiencia, aprende más cada día y se desempeña mejor.

La sociedad puede exigir que la contratación y el ingreso a la función pública sean por rigurosa selección al darse cuenta de las ventajas de una incorporación bajo estos sistemas en otros ámbitos de gobierno, desterrando

\* Doctor en Administración por el Centro de Estudios Superiores en Administración en Jouy en Josas, Francia.  
Presidente del *Instituto de Administración Pública del Estado de San Luis Potosí*.  
Director General Adjunto de Recursos Humanos de la *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*.

así prácticas como el nepotismo y la corrupción, combatiendo la ineptitud y favoreciendo las respuestas exitosas.

También puede pensarse que en los estados se están incorporando estos sistemas y que la profesionalización en estos espacios de gobierno puede generar las exigencias señaladas antes para el gobierno federal.

## SEGUNDA REFLEXIÓN

El disponer de gobiernos actuantes bajo consenso moral e interés colectivo es una condición para el desarrollo de nuestras sociedades, donde el común denominador es la complejidad y la presencia de intereses múltiples, requiriendo de personal capaz y orientado a valores y al servicio para responder adecuadamente.

¿Cómo actúan los gobiernos? Destacando que no puede ya trabajarse bajo la ignorancia o con autoritarismo en las decisiones y acciones públicas, señalamos tres principales modalidades utilizadas:

- Uso de referentes,
- Uso de experiencias y
- Uso de expertos.'

En el primer caso, se basa en construcciones, propuestas, procedimientos o modelos ya establecidos bajo los cuales "*funcionarían*" mejor las administraciones. En cierta manera es válido, pues necesitamos disponer de referentes para atacar los problemas y aprovechar las situaciones, sin embargo el referente no lo es todo y puede significar hasta un obstáculo. La segunda modalidad, concierne a basarnos en la experiencia, propia o ajena, bajo la cual guiamos nuestra actuación. También es válido, pero no siempre, las prácticas pasadas sirven para situaciones presentes. Además las experiencias de otras instancias no siempre son adaptables.

Hasta aquí nos queda claro que la adopción de un servicio profesional en la administración pública federal puede corresponder a una

<sup>1</sup> Para una mayor profundidad de las modalidades de actuación puede verse: MEJÍA URA, J. "*La Modernización de la Administración Pública en México*", en *Revista de Administración Pública*, No. 100, INAP; México, 1999.

\_\_\_\_\_ jose Mejia Lira

respuesta basada en referentes previamente contruidos y en los cuales será menester que adapte y sepa cómo incorporar el proceso en los estados y municipios. De hecho es más fuerte la segunda perspectiva pues nos habla de una incorporación del proceso de profesionalización bajo el esquema de la experiencia aplicada a nivel federal, que presumiblemente es repetible y adaptable a estados y municipios. La respuesta exitosa de una administración basada en la profesionalización y la carrera administrativa obligaría como señalamos antes a adoptar este camino en los gobiernos locales, en cuyo caso el reto es adaptarlo y trabajar considerando las particularidades de cada caso. Pero, la tercera vía de actuación, es la que nos exige la profesionalización.

Hablamos del uso del experto. El experto es quien conoce los referentes y cuenta y/o conoce las experiencias. De ahí que mucho avanzaremos disponiendo de expertos para decidir y actuar. Estos expertos pueden estar incorporados en la estructura, pueden ser asesores o bien pueden ser externos.

Definitivamente los que más aportan y pueden contribuir al buen desempeño son quienes están ubicados en la estructura, teniendo bajo su cargo responsabilidades acordes a sus conocimientos y guiando los esfuerzos de un conjunto de personas que se requieren para atender un asunto particular, diseñar una política pública o contribuir a la solución de algún problema social. Es por eso que se tiene la necesidad de trabajar bajo premisas de profesionalización y carrera administrativa. *De Jacto* este aspecto es el que permitirá delegar y descentralizar las actividades en el ámbito público.

#### TERCERA REFLEXIÓN

Si bien, la ley federal sería una posible referencia a los estados y municipios, también correspondería a una ley reglamentaria y una posible ley supletoria en casos que no se cubran algunos aspectos en las leyes y las reglamentaciones respectivas de los estados.

Pero también puede imaginarse un sistema de carrera administrativa, donde se coordinen federación, estados y municipios y bajo el cual pueda haber movilidad de un ámbito de gobierno a otro, sin menoscabo de ventajas ya obtenidas por los servidores públicos. Así un servidor público podría pasar del estado al municipio y viceversa considerando su antigüedad, sueldo, capacidad, etcétera, y contribuyendo en la especialización que ha venido trabajando el reforzar el espacio de gobierno



donde actuaría. Esto implica ciertas adecuaciones, voluntad y trabajo conjunto, pero facilitaría el aprovechar a los expertos en cualquier campo de gobierno y sin menoscabo de sus avances en promoción y ventajas obtenidas. Esta opción requiere mayor estudio y desarrollo, sin embargo creemos en primera instancia que podría ser viable y muy favorable para reforzar todos los ámbitos de gobierno.

Un deseo de todos sería contar con un Servicio Profesional de Carrera en la administración federal, estatal y municipal bajo principios de legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad, neutralidad política y respuestas eficaces. Puede llegar a pensarse en un Servicio Profesional donde se realicen acuerdos para que la función del personal público sea valorada por todos y cada uno de los ámbitos de gobierno.

#### CUARTA REFLEXIÓN

La profesionalización de la administración pública no implica sólo el disponer de personal con título profesional o el capacitar al personal en una función, significa el uso de las mejores y más apropiadas prácticas para la función pública, con un énfasis en la transformación social que favorece el desarrollo integral de nuestra sociedad.

Una profesionalización en el ámbito federal, si se logra alcanzar los más altos niveles, significará para estados y municipios el reconocimiento más amplio de su autonomía, de sus formas de ser y hacer. El profesionalismo implicará actuar bajo las mejores prácticas pero con el reto de reconocer las diferencias y respetar las autonomías, ello implica lograr consensos y respuestas válidas social, técnica y políticamente.

Como bien señala Yehezkel Dror,<sup>2</sup> el profesionalismo tiene como característica: contar con una ética profesional, tener una actitud de interés clínico y de responsabilidad en medio de la impasibilidad, en medio de la irracionalidad emocional y en la feroz lucha por el poder. Esto además de una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por lo obvio y una buena búsqueda por la creatividad.

Debe entonces reconocerse la necesidad de promover y aceptar valores, atentos a las luchas de poder y reconociendo las pugnas de nuestro sistema federal donde la preeminencia la tienen, en filosofía, los estados.

<sup>2</sup> Cfr. YEHEZKEL, D., *"El Profesionalismo en el arte de gobernar"*, *Revista de Administración Pública*, No. 91, INAP, México, 1996.

Jose Mejía Irua

Un sistema de profesionalización a nivel federal, además de invitar y en cierto sentido forzar, a los estados a sumarse a un proceso similar, favorece un mayor consenso entre los ámbitos de gobierno federal y estatal, y entre éstos y la sociedad.

#### COMENTARIOS FINALES

Debe impulsarse el establecimiento del servicio profesional en todos los ámbitos de gobierno, reconociendo que un servidor público debe actuar por valores éticos y capacidades favoreciendo a la sociedad.

México como país federal debe buscar el fortalecimiento de los gobiernos locales, como eje central debe tener el desarrollo de la capacidad de sus hombres para responder a todas y cada una de las demandas y necesidades sociales.

La profesionalización favorecerá al federalismo, generando nuevas formas de gestión y operación de los asuntos públicos, más cercanos al punto del problema o la necesidad y donde la participación social emane de la dinámica de una nueva gestión, más especializada pero integrada bajo principios de beneficio social y colectivo; combinando formas organizacionales, participación institucional, interrelaciones consensadas, procedimientos políticos y perfiles comportamentales, respetando idiosincrasias y aspectos locales.

La profesionalización en el espacio público, en todos los ámbitos de gobierno es mas que necesaria, pero exige contar con una visión integral global y bajo procesos que favorezcan su institucionalización. Se requiere mejores hombres para las funciones de gobierno para obtener resultados más amplios, de calidad, gran alcance y efectivos.

Esperamos pronto ver nacer la profesionalización en el espacio público de todos los ámbitos de gobierno.

## LA EXPERIENCIA EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO: SERVICIO CIVIL DE CARRERA

*Cezario Aguilar Rubio\**

Desde su campaña político-electoral, el Lic. Manuel Ángel Núñez Soto, Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, ofreció establecer el Servicio Civil de Carrera. En este sentido y a fin sentar las bases para su instauración, se establece en el *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005*, el "Programa de Desarrollo Administrativo", a través del cual se impulsa la profesionalización del servidor público con objeto de que salvaguarde su dignidad y genere una cultura que fortalezca la honestidad, eficiencia y transparencia en la prestación de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

Por lo tanto, se ha visualizado en nuestro estado al Servicio Civil de Carrera como un sistema que posibilita y promueve la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los recursos humanos orientados a la selección, contratación, capacitación, desarrollo, promoción y permanencia del servidor público a fin de responder a las expectativas ciudadanas y de contribuir al cumplimiento de las políticas públicas del gobierno del Estado.

A la vez, se establece como objetivo general del Servicio Civil de Carrera el coadyuvar en la continuidad de las políticas públicas como ejes rectores de los programas gubernamentales, así como elevar los estándares de eficiencia, eficacia, calidad y honradez en la gestión pública, que redunden en un óptimo desempeño y en una mayor satisfacción social.

Con base en lo anterior y a fin de desarrollar el proyecto del Servicio Civil de Carrera, se creó un equipo de trabajo conformado por la Secretaría de Finanzas y Administración, la Secretaría de Contraloría, el Instituto de Administración Pública del Estado, y Corporación de Planeación, S. A. en calidad de asesores, a fin de realizar diversos estudios y análisis en torno a esta materia, considerando que pueden ser objeto

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la *Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de Hidalgo*.

*Sen-teto Público de Carrera en México,*

de atención y reflexión para los que participamos en esta reunión, los siguientes aspectos:

Dentro del aspecto jurídico-normativo, es de señalar que no existe ningún ordenamiento legal en los ámbitos federal y estatal que impida la instauración del Servicio Civil de Carrera concretamente en el estado de Hidalgo y en contraparte, no existe disposición alguna que lo regule.

Esta situación nos ha obligado a realizar un examen minucioso en cuanto a la pertinencia de que el Servicio Civil de Carrera sea regulado a través de un decreto gubernamental o bien de una Ley.

Así también, se consideró importante conocer y analizar el universo de servidores públicos que conforman la plantilla del Poder Ejecutivo y los niveles de responsabilidad en los cuales se ubican, para determinar el rango en que deberían estar inscritos en el Servicio Civil de Carrera, considerando factible se inicie desde el nivel 08 Oefe de oficina) al 10 (subdirector de área) o bien del nivel 08 (jefe de oficina) al 11 (director de área). No omitiendo comentarles que por lo que hace a los niveles 01 al 07 (operativos), se ubica al personal sindicalizado y por lo que respecta a los niveles del 12 al 14 (director general, subsecretarios y secretarios), están considerados como puestos de libre designación por parte del Ejecutivo Estatal.

Por otro lado, es importante señalar que aquellos servidores públicos que no estén integrados en el Servicio Civil de Carrera formarán parte de un sistema integral de profesionalización, recibiendo una capacitación constante dirigida específicamente a su puesto de trabajo, que les permita tener acceso a beneficios tales como promociones, ascensos, estímulos y recompensas, previa evaluación a su desempeño.

Una vez realizadas estas consideraciones, me permito comentarles las líneas básicas de acción del proyecto que se pretende instituir en el gobierno del Estado de Hidalgo, siendo éstas: *etapa diagnóstica, etapa analítica y etapa operativa.*

#### ETAPA DIAGNÓSTICA

Por lo que respecta a esta etapa, se realizó un diagnóstico situacional de la administración de los recursos humanos del gobierno del estado, el cual se abocó principalmente al análisis de los siguientes rubros: *marco jurídico; tamaño y composición de la burocracia; procedimientos y mecanismos de ingreso; formación y capacitación; cumplimiento de perso-*

1212

*nal, política de sueldos y salarios; prestaciones socioeconómicas; sistema de pago; evaluación del desempeño, ascensos y promociones; política de estímulos y recompensas; rotación de personal y estabilidad laboral; seguridad e higiene; condiciones de retiro; y la organización sindical, dando como consecuencia una serie de propuestas en los procesos administrativos, que tienen como objetivo principal realizar las adecuaciones que sienten las bases para un óptimo desarrollo del Servicio Civil de Carrera.*

#### ETAPA ANALÍTICA

Esta segunda etapa se constituye por ejes rectores que incidan directamente en la operatividad del Servicio Civil de Carrera, mismos que para su estudio y consideración se conforman por seis subsistemas debidamente articulados desde una fase inicial previa al ingreso de cada servidor público al Servicio Civil de Carrera, regulando posteriormente, las fases intermedias que conformarán su desarrollo hasta la fase final, que se refiere a su retiro digno, siendo éstos los siguientes:

##### **Subsistema de Planeación**

Se encargará de:

- Fijar las políticas en cuanto al ingreso, desarrollo y profesionalización, evaluación al desempeño, remuneraciones y separación del servidor público del plan de carrera.
- Analizar y definir estructuras ocupacionales de las dependencias del Poder Ejecutivo.
- Analizar y valorar los puestos en atención al nivel de responsabilidad.
- Elaborar agendas de capacitación y desarrollo.
- Determinar trayectorias personalizadas de ascensos y promociones.
- Conformar el fondo de retiro y sus políticas de operación.
- Proyectar los recursos financieros necesarios para el ejercicio presupuestal correspondiente, en función de las necesidades para la operatividad del Servicio Civil de Carrera.

*Servicio Público de Carrera en México*

### **Subsistema de Ingreso**

Tendrá como función:

- Operar los mecanismos de reclutamiento.
- Diseñar y aplicar exámenes de concurso por oposición.
- Elaborar listas de elegibles, tanto interna como externa, a fin de que el titular del ejecutivo seleccione al candidato idóneo.
- Formalizar el ingreso al Servicio Civil de Carrera.

### **Subsistema de Desarrollo y Profesionalización**

Se encargará de:

- Operar los programas de inducción.
- Ejecutar los programas de capacitación continua.
- Brindar capacitación para presentar exámenes de concurso por oposición.
- Operar planes de desarrollo para ocupar niveles de mayor responsabilidad.

### **Subsistema de Evaluación del Desempeño**

Se ocupará de:

- Ejecutar los mecanismos de medición y evaluación de la productividad de los servidores públicos, tomando en cuenta los niveles de responsabilidad en cada centro de trabajo.
- Crear parámetros que acrediten méritos, los cuales serán aplicables a los ascensos y promociones en función al desempeño destacado.
- Fijar tiempos de periodicidad de evaluación.
- Detectar deficiencias administrativas a fin de que sean corregidas a través de la capacitación.

Cezario Aguilar Rubio

- Identificar a los servidores públicos susceptibles de recibir promociones, ascensos, sobresueldos y remuneración al mérito considerando factores como el tiempo, capacitación y evaluación al desempeño.
- Operar políticas y lineamientos para proponer al titular del área respectiva el despido definitivo de aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos establecidos.

### **Subsistema de Remuneraciones y Separación del Servicio Civil de Carrera**

Tendrá como funciones:

- Operar la partida correspondiente a la erogación por concepto de sueldos, sobresueldos y remuneración al mérito.
- Llevar un control para detectar a aquellos servidores públicos que cumplan con los requisitos de edad y años de servicio para un posible retiro o jubilación.
- Vigilar el estricto cumplimiento de la Ley de Préstamos, Compensaciones por Retiro y Jubilaciones del Gobierno del Estado de Hidalgo.

### **Subsistema de Control**

Se encargará de:

- Diseñar los mecanismos que permitan vigilar la operatividad del Servicio Civil de Carrera y la actuación de los servidores públicos de acuerdo a las funciones que le sean asignadas, así como proponer aquellas acciones que resulten convenientes para un óptimo desarrollo del mismo.

### **ETAPA OPERATIVA**

La última etapa denominada "*operativa*", conlleva a conocer con certeza el funcionamiento y la estructura que tendrá el Servicio Civil de Carrera quedando como sigue:

### **Primero**

El Servicio Civil de Carrera estará regido y operado por una Comisión Estatal, la cual funcionará como órgano colegiado de carácter permanente que tendrá como finalidad normar, aprobar y evaluar el funcionamiento del mismo, dicha Comisión se propone esté conformada por un presidente que para el efecto será el C. Gobernador del Estado; tres vicepresidentes siendo uno operativo, uno jurídico y uno encargado del control y evaluación, que en el caso del Estado de Hidalgo correspondería a los Secretarios de Finanzas y Administración, de Gobierno y el de Contraloría, respectivamente; un secretario técnico que será el C. Oficial Mayor y siete vocales integrados por los titulares de las otras Secretarías que conforman la estructura del Poder Ejecutivo estatal.

### **Segundo**

Dicha Comisión estatal contará con una Subcomisión de Administración que tendrá como función principal planear, organizar, integrar y ejecutar de manera global la debida operación del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno del Estado.

### **Tercero**

El funcionamiento de los subsistemas de Ingreso, Desarrollo y Profesionalización, y de Evaluación al Desempeño respectivamente, es nuestra propuesta que sean coordinados por un Instituto externo que tendrá como característica principal la imparcialidad en los procesos en torno a la operatividad del mismo, garantizando su transparencia y verticalidad; dicho Instituto será un ente totalmente ajeno a la estructura gubernamental.

Los subsistemas restantes; es decir, el de Planeación y el de Control estarán coordinados por la Subcomisión de Administración, ya que se considera que dichos subsistemas contienen actividades que no pueden delegarse a instituciones que no sean parte de la administración pública estatal, por lo que respecta al subsistema de Remuneraciones estará a cargo de la Secretaría de Finanzas y Administración, debido a la naturaleza de las funciones que en él se desempeñarán.

Cezario Aguilar Rubio

## Cuarto

### *Repercusión Financiera*

Para poder determinar la erogación que el Gobierno del estado de Hidalgo tendrá que solventar al instaurarse el Servicio Civil de Carrera, es necesario tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Actualizar el sistema de percepciones en los niveles designados, previendo en el incremento anual tradicional, la aplicación de un ajuste porcentual durante el transcurso del ejercicio que se trate, a fin de lograr un equilibrio salarial entre dichos niveles.
- Realizar un estudio de percepciones de puestos con función similar en estados circunvecinos, iniciativa privada y dependencias federales, a fin de determinar la percepción óptima mínima que deban tener los servidores públicos inscritos en los niveles determinados en el Servicio Civil de Carrera.
- Adecuar los tabuladores de sueldos y salarios en los niveles a instaurarse el Servicio Civil de Carrera, a fin de que en un mismo nivel existan tres subniveles y éstos a su vez, se subdividan en siete rangos, a fin de que exista el ascenso sin vacante.
- Durante el primer año de operación del Servicio Civil de Carrera el Gobierno del Estado no tendrá ninguna erogación extra, en virtud de que los servidores públicos que tengan el nivel, ingresarán con la percepción que en ese momento tengan asignada; no obstante, para la programación del presupuesto de egresos del ejercicio inmediato, se tendrá que contemplar la suficiencia en recursos económicos a fin de proteger el primer rango de ascenso horizontal en la carrera administrativa; y así sucesivamente un rango por año.
- Finalmente, otro aspecto que puede incidir en el gasto del gobierno del estado, es la asignación de recursos que se transfieran al Instituto externo.

*Sen-teto Público de Carrera en México--* -

## **Quinto**

### *Estrategia de medios de comunicación*

Finalmente y con el objeto de evitar que se desvirtúe la información referente a la instauración del Servicio Civil de Carrera y no crear confusiones entre los servidores públicos y la propia ciudadanía, es importante crear una estrategia de medios de comunicación, que en el caso del Estado de Hidalgo sería la Oficialía Mayor la dependencia encargada de sensibilizar a los servidores públicos del gobierno del estado sobre los beneficios que recibirán estando inscritos o no en el Servicio Civil de Carrera. Asimismo, la Coordinación General de Comunicación Social informará a la ciudadanía, a través de la prensa, radio y televisión, tanto local como nacional lo correspondiente al desarrollo del proyecto, sus avances, su impacto dentro y fuera del gobierno del estado, beneficios, alcances y otros aspectos que sea importante dar a conocer.

## LA EXPERIENCIA EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA: LOGROS y AVANCES DEL ESTADO EN MATERIA DE SERVICIO CML DE CARRERA

Mónica Celia Güicho González\*

El sentido del cambio en la administración pública del Estado de Sinaloa, es uno de los temas esenciales del gobierno que encabeza Juan S. Millán Lizárraga que se legitima con base en las demandas, consultas, sugerencias y reclamos vertidos por los diferentes sectores de la sociedad, contemplados en el *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004*.

La modernización administrativa, ha tenido como una de sus finalidades y consecuencias directas, la apertura creciente a una mayor participación de la sociedad en su conjunto y de los ciudadanos, en particular, en lo que se refiere a las acciones de gobierno.

La sociedad en la que nos desenvolvemos es cada vez más deshini-bida para hacer valer sus legítimos derechos; lo anterior, conlleva a la responsabilidad social del gobierno de atender con eficiencia y eficacia la función pública que le fue encomendada.

Hoy, tenemos a un ciudadano preocupado, informado, vigilante y crítico de las actividades que el gobierno realiza, por lo tanto, nos convertimos en servidores públicos día a día mas observados y continuamente evaluados, ya que el usuario de nuestros servicios pretende que se le atienda con buen trato, de manera expedita, honesta y con servicio de calidad.

De ahí que resulta indispensable desarrollar mecanismos que favorezcan la profesionalización de los servidores públicos, cuyos esfuerzos permitirán el éxito en las dependencias gubernamentales y contribuirán a la obtención de una completa satisfacción ciudadana.

\* Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho del Estado de Sinaloa. Coordinadora de Desarrollo Administrativo de la *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Gobierno del Estado de Sinaloa*.

*Sen-teto Público de Carrera en México* —

La profesionalización de los trabajadores del gobierno nos permitirá:

- Ayudar a transmitir y lograr la misión y visión de nuestra administración.
- Favorecer el cambio de actitud para trabajar por resultados y lograr objetivos institucionales.
- Preparar a los servidores públicos a enfrentar los retos y cambios que se presentan en la actualidad.

Por lo tanto, es necesario contar con servidores públicos honestos, capaces, comprometidos y profesionales, quienes mediante un sistema de profesionalización obtendrán un desarrollo permanente y una mejor expectativa de vida laboral e individual.

Lo anterior no puede darse de manera aislada, requiere de un esfuerzo que abarque a la totalidad de las estructuras gubernamentales.

Por ello, tenemos la convicción de que el Servicio Civil de Carrera, institucionalizado mediante instrumentos jurídicos, dará el soporte adecuado para su impulso en el ámbito estatal y municipal, aprovechando mejor el recurso más valioso con el que cuenta un gobierno: sus trabajadores.

Hemos advertido los beneficios que trae consigo la implantación de un servicio civil de carrera en el estado y los describiré de manera sucinta en tres ámbitos:

- *Individualmente*, permite el desarrollo integral de los servidores públicos, incrementando su nivel de especialización y crecimiento profesional a través de mecanismos claros de promoción, ascenso y reconocimiento, además de brindar certidumbre a sus carreras;
- *Institucionalmente*, se logra una administración más eficaz y eficiente;
- *Socialmente*, se incrementa considerablemente la calidad de los servicios, satisfaciendo las demandas ciudadanas y mejorando el trato de los servidores públicos hacia el usuario.

En Sinaloa, la decisión de impulsar el servicio civil de carrera ya ha sido tomada. Existe tanto la voluntad política como la capacidad de gestión

----- *Mónica Celia Güicbo Gortzález*

para su desarrollo e implantación, fungiendo como un sistema rector de formación, capacitación, actualización y evaluación, vinculando estos esfuerzos a un mecanismo de ascensos y reconocimientos, contemplando acciones acordes con las funciones del puesto desempeñado y el potencial de desarrollo del empleado.

A partir de esta decisión, fue necesaria la búsqueda, en las experiencias nacionales e internacionales, de las mejores prácticas en la materia, con la finalidad de tomar los elementos e historias, adecuándolas a la implantación de un nuevo modelo que responda a las necesidades de nuestra administración pública y de sus servidores públicos.

En este sentido y después de haber analizado las mejores prácticas en esta materia, se determinaron los elementos que contendría nuestro ordenamiento jurídico y el alcance para la aplicación del mismo, siendo éste desde el nivel operativo-sindicalizados, hasta el de nivel ejecutivo, de dirección de área.

Actualmente, contamos con un anteproyecto de ley, el cual contiene elementos de ingreso y selección, evaluación del desempeño, capacitación, plan de carrera, reconocimiento y separación, mismo que ha entrado en etapa de consensos con el órgano sindical para introducir al mecanismo, la separación del puesto por bajo rendimiento del servidor público.

Cabe señalar que en Sinaloa se ha dado el primer paso hacia la selección por oposición, en virtud de que hemos realizado diversos ejercicios como el ingreso y promoción de servidores públicos a través de concursos de selección mediante la emisión de convocatorias públicas e internas. Es importante mencionar que por medio de este mecanismo se ha llegado a concursar hasta un nivel de Subsecretario de Gobierno.

En materia de capacitación tenemos avances significativos. Se diseñó un Sistema Integral de Capacitación ejecutado bajo el modelo de servicios compartidos a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyo objetivo es regular las actividades de formación, adiestramiento y actualización para la profesionalización de los servidores públicos de la administración pública estatal.

El Sistema incluye diversas etapas, a través de las cuales se brinda una capacitación especializada de acuerdo a los requerimientos y prioridades detectados en cada área mediante un diagnóstico de necesidades de capacitación.

La primera etapa denominada de sensibilización empieza a generar beneficios, entre los cuales se construyeron los cimientos del concepto de servir con calidad, capacitándose a los servidores públicos en administración del cambio, calidad total y calidad en el servicio.

No es posible un crecimiento por méritos sin mecanismos de medición, por ello, contamos con un sistema integral de evaluación del desempeño, el cual es una pieza clave para llevar a cabo los objetivos del gobierno y del propio Servicio Civil de Carrera. Este sistema permite al servidor público conocer la evolución de sus actividades, siendo esto un insumo para otorgar incentivos y estímulos en general.

Dicho sistema incluye una serie de indicadores de gestión construidos a partir de una metodología facilitada a las dependencias por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del estado, los cuales estarán alineados a los compromisos que la dependencia plasme en su planeación estratégica.

La evaluación satisfactoria del desempeño, así como la productividad de los servidores públicos, serán requisitos indispensables para la permanencia de éstos en sus puestos y, en su caso, el ascenso en sus respectivos niveles; por lo tanto, su adopción ha traído consigo la generación de derechos y obligaciones.

Todos los elementos contemplados en el Anteproyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera constituyen elementos de vanguardia para alcanzar una mejor actuación del gobierno del estado, de sus servidores públicos, y obtener así el fin último que es la satisfacción ciudadana.

La administración pública está evolucionando y el soporte angular de dicha evolución se ve representado en la sólida columna de la profesionalización de los servidores públicos.

Nos encontramos en una etapa singular del estado, así como de los gobiernos, la sociedad se ha convertido en elemento clave para su legitimación. Por ello en México, como en el mundo, las instituciones se fortalecen hacia la eficiencia.

En la administración pública, alcanzar el reto que la profesionalización, con sus componentes de servicio de carrera, capacitación y medición del desempeño, representa, es irreductible, porque así lo demanda la satisfacción del bien común y así lo exige nuestra sociedad.

## LA EXPERIENCIA EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ: EL SERVICIO CML DE CARRERA Y SU INSERCIÓN EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Mireya Toto Gutiérrez\*

La presente ponencia tiene como propósito, abordar el proceso implementado en el gobierno del Estado de Veracruz para modernizar su capital humano. El Servicio Civil de Carrera forma parte de la estrategia de modernización administrativa impulsada por el Gobernador Miguel Alemán, en ese contexto, constituimos un espacio de coordinación interinstitucional para impulsar la profesionalización de los servidores públicos.

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

De esta manera, el modelo del Servicio Civil de Carrera en Veracruz se define como el conjunto de normas y procesos racionalmente vinculados para la gestión de 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.

### SERVICIO CML DE CARRERA EN EL ESTADO DE VERACRUZ

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 ni establece las normas de funcionamiento de la profesionalización del servicio público.

\* Doctora en Derecho Público y Ciencia Política por la Universidad de Montpellier, Francia. Coordinadora del Sistema del Servicio Civil de Carrera, *Secretaría General de Gobierno, Gobierno del Estado de Veracruz*.

*Servicio Público de Carrera en México* -

El modelo de Servicio Civil de Carrera que desarrollamos está basado en un nuevo enfoque de administración pública caracterizado por: modernización administrativa, óptima aplicación del gasto y 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.*

El desarrollo del modelo del Servicio Civil de Carrera, comprende tres grandes procesos:

- pre-empleo
- empleo
- post-empleo

El *pre-empleo* comprende los criterios, políticas y procedimientos que permiten la incorporación de los servidores públicos a dependencias y entidades. Proceso conformado por: *reclutamiento y selección de personal.*

El *empleo* se inicia con la contratación y es el punto de partida para el desarrollo profesional del servidor público, integrado por los siguientes aspectos: *inducción, capacitación, evaluación del desempeño y promoción.*

El *post-empleo* corresponde a la *terminación de la relación laboral* entre el servidor público y el estado.

#### ESTRUCTURA DEL SISTEMA DEL SERVICIO CML DE CARRERA

- *Comisión intersecretarial del Servicio Civil de Carrera.*- 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.
- *Coordinación del Servicio Civil de Carrera.*- Su ámbito de trabajo es multisectorial; tiene competencia para instaurar el Servicio Civil de Carrera en el estado; garantizar la adecuada selección, profesionalización y retiro digno de los servidores públicos; impulsar una nueva cultura de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público; y emprender acciones de capa-

---

Mireya Ito Gutiérrez

citación dirigidas a los servidores públicos, 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 emanadas del pleno de la comisión.

- *Grupo de trabajo de la Comisión Intersecretarial.* - Responsable de proponer e integrar líneas de trabajo para la instauración del Servicio Civil de Carrera a fin de que sean discutidas en el pleno de la Comisión Intersecretarial, dicho grupo cuenta con 10 acciones concretas de trabajo distribuidas entre la Secretaría de Finanzas y Planeación, Contraloría del Estado, Oficina de Programa de Gobierno y Coordinación del Servicio Civil de Carrera de acuerdo a un cronograma de trabajo, dichas acciones son:

- Difundir el Servicio Civil de Carrera en la administración pública estatal.
- Definir y homogeneizar las estructuras orgánicas del gobierno del Estado de Veracruz.
- Definir las estructuras ocupacionales.
- Definir la metodología para la evaluación del desempeño.
- Diseño del tabulador de sueldos.
- Aplicarla metodología para el reclutamiento y selección de personal.
- Orientación de los programas de capacitación hacia la profesionalización del servidor público.
- Diseño de mecanismos de estímulos al desempeño.
- Establecimiento de políticas de jubilación sólida para los servidores públicos.
- Anteproyecto de ley en materia de servicio civil de carrera.

En tanto entra en vigor la nueva Ley del Servicio Civil que corresponde al diseño de políticas públicas reflejado 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.

## PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

El gobierno del Estado de Veracruz, consciente de 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 las reformas al *Artículo 115* de la Constitución General de la República generan en la vida pública municipal. En esta dirección, se observan los lineamientos previstos en el *Plan Veracruzano de Desarrollo*, al señalar que: "*todos los programas de gobierno tendrán un nivel de aplicación municipal*".

La continuidad en las políticas administrativas constituye un punto nodal para la modernización del país. 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.

El Servicio Civil de Carrera forma parte de los dilemas actuales de la modernización municipal. Promover la profesionalización de los cuadros municipales lleva implícita la necesidad de separar la función política de la función administrativa o dicho de otro modo, separar la función de gobierno del municipio de la filiación partidista.

El modelo de profesionalización municipal contempla un proyecto piloto articulado en cuatro fases de trabajo, mismas que se van adecuando a las necesidades identificadas en el proceso de implantación de la propuesta; todas las etapas tienen involucrado el concepto de participación.

Con pleno respeto a la autonomía municipal, 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.

En tanto se desarrollan las diferentes fases de la metodología diseñada para la profesionalización, hemos diseñado diferentes programas dirigidos a los servidores públicos municipales, que se ordenan en los siguientes rubros:

- *Programa de adecuación de estructuras orgánicas y ocupacionales*- Diseñar el manual de organización de cada ayuntamiento en el que se establezca su estructura orgánica y la descripción de

Mireva Ito Gutiérrez

funciones de cada puesto que la conforma, es de vital importancia, en vista de las mayores facultades y atribuciones que a los municipios confieren las reformas y adiciones al *Artículo 115* Constitucional. Con la realización de los manuales de organización, los municipios contarán con un documento en donde se concentren las funciones inherentes a cada puesto, así como las especificaciones del mismo, para que su desempeño sea eficiente.

- *Programa de reclutamiento, selección, ingreso y promoción.*- La aplicación de este programa permitirá que la contratación de servidores públicos municipales se realice con criterios de objetividad, transparencia y equidad. A través de concursos de selección convocados públicamente.
- *Programa de capacitación.*- La capacitación tiene un impacto sumamente importante en la productividad y en la calidad de los servicios públicos. A mayor capacitación, mayor productividad.
- *Programa de sensibilización.*- Su objetivo estriba en reducir las resistencias que genera todo proceso de transformación. La sensibilización está basada en acciones de difusión tales como conferencias, talleres, cursos, pláticas, foros, etc.

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

#### AVANCES DEL SERVICIO CML DE CARRERA EN EL ESTADO DE VERACRUZ

- 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. 137* de fecha 13 de noviembre de 1999.

*Servicio Público de Carrera en México,* —

- Conformación de un *grupo de trabajo* al interior de la Comisión Intersecretarial integrado por la Secretaría de Finanzas y Planeación, Contraloría General del estado, Oficina de Programa de Gobierno y Coordinación del Servicio Civil de Carrera para implementar el Servicio Civil en el ámbito estatal; dicho grupo cuenta con 10 acciones concretas de trabajo distribuidas de acuerdo a un cronograma de trabajo entre las diversas dependencias que lo integran.
- Anteproyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Veracruz, el cual está siendo discutido y analizado por el grupo de trabajo de la Comisión Intersecretarial.
- La Coordinación del Servicio Civil de Carrera del Estado de Veracruz ha diseñado un modelo concreto de profesionalización de servidores públicos municipales. Asimismo hemos desarrollado la metodología respectiva.
- Convenio de colaboración con la Universidad Veracruzana para el establecimiento de la carrera de Técnico Superior Universitario en Gestión Municipal cuyo programa piloto se operará en zonas rurales e indígenas.
- Se han diseñado metodologías para: *reclutamiento y selección de personal, inducción de personal, detección de necesidades de capacitación, registro de capacitadores, validación de cursos de capacitación y evaluación del desempeño.*
- Participación con diversas dependencias estatales en procesos de reclutamiento, selección y capacitación de personal.
- Se han otorgado 585 diplomas a servidores públicos de 190 municipios de la entidad, capacitados de acuerdo a la normatividad del Servicio Civil de Carrera.
- Se han otorgado constancias a capacitadores internos y externos, previo dictamen, de acuerdo a la metodología del Servicio Civil de Carrera.
- Edición de las siguientes publicaciones: "Profesionalización de los Servidores Públicos", "El Artículo 115 Constitucional y la profesionalización de los servidores públicos municipales", "Metodología

Mireva Toto Gutiérrez

de reclutamiento y selección de personal", y diversos trípticos en el ámbito estatal y municipal.

- Difusión en los 210 municipios de la entidad, y en la estructura administrativa estatal, de las publicaciones del Servicio Civil de Carrera.
- Diseño de una página web referente al Servicio Civil de Carrera en la entidad.
- Diseño de presentaciones multimedia referentes al Servicio Civil de Carrera en Veracruz.
- Participación en programas televisivos relativos al Servicio Civil.
- Diseño de encuestas para su aplicación en el ámbito estatal y municipal para conocer el grado de información que los servidores públicos tienen sobre el Servicio Civil de Carrera.
- Participación de la Coordinación del Servicio Civil de Carrera en foros nacionales e internacionales sobre gestión municipal y profesionalización de los servidores públicos.
- Se ha otorgado asesoría técnica en materia de Servicio Civil de Carrera a diversas entidades federativas.

Lo anterior constituye una apretada síntesis de las principales tareas realizadas en el Estado de Veracruz para impulsar la profesionalización de los servidores públicos.

Para concluir, sabemos que instaurar un Sistema de Servicio Civil implica un proceso de gran complejidad, sabemos también que un gobierno de resultados, que un gobierno con orientación democrática tiene como presupuesto *sine qua non* la modernización de sus relaciones con sus servidores públicos. Tal es la magnitud del empeño del Gobernador Miguel Alemán.

## LA EXPERIENCIA EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO: EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

*Apolinar Mena Vargas\**

### REFLEXIONES PREUMINARES

**D**ía con día se incrementan y se tornan más complejas las demandas ciudadanas; y con ellas la necesidad de contar con una administración pública honesta, capaz y con la misión de servir con calidad a la sociedad. La concreción de este objetivo depende, en buena medida, del establecimiento de un servicio civil de carrera en la administración pública mexicana.

El diseño e instrumentación de un servicio civil de carrera no es una tarea sencilla, en razón de que implica cambios profundos en el marco jurídico; en los sistemas organizativos; en los métodos y normas para la selección, capacitación y permanencia de los servidores públicos; así como en los sistemas de remuneración, estímulos, recompensas, pensiones y jubilaciones.

Para nadie es desconocido que las instituciones que han optado de manera formal o indirecta por la creación y consolidación de servicios públicos más eficientes y eficaces, han recurrido a la implementación del servicio civil de carrera. El Instituto Federal Electoral; el Banco de México; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Servicio Exterior Mexicano; el Servicio de Administración Tributaria; entre otros, son ejemplos concretos de que sí es factible la creación de un servicio civil de carrera en nuestro país.

Especial relevancia tiene el servicio civil de carrera en este nuevo tiempo mexicano, en el que en unos días más, por primera vez en nuestra historia posrevolucionaria, seremos testigos de un cambio político trascendental en el gobierno federal. De esta manera, profesionalizar el servicio público es una condición *sine qua non* para consolidar verdaderas instituciones de Estado y no de gobierno, ajenas a los intereses de los

\* licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Director General de Organización y Documentación de la *Secretaría de Administración, Gobierno del Estado de México*.

partidos políticos y centradas en la atención pronta y expedita de las demandas y necesidades sociales.

Con el diseño del servicio civil de carrera, se podrán aplicar estímulos claros e institucionales para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, reducir la discrecionalidad en la organización de puestos y distribución de responsabilidades y poner diques permanentes a la corrupción.

El cambio y la rotación de los altos mandos del gobierno son algo que en México, como en cualquier nación democrática, responde primero a la voluntad de los electores y luego a los planes y proyectos del Titular del Poder Ejecutivo Federal. Esto último puede constituir un obstáculo contra la profesionalización y permanencia de los servidores públicos de la más alta responsabilidad.

No es inusual que el simple cambio de un secretario, subsecretario o director general provoque la salida y los cambios en cascada de los servidores públicos de los niveles inmediatos, provocándose así trastornos innecesarios en el cumplimiento de las tareas o en la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Más graves aún son los casos en los que la alternancia de partidos en el ejercicio de cargos de elección popular, con responsabilidad de naturaleza ejecutiva, provoca el despido generalizado de servidores públicos con años de buen servicio y probada experiencia, sin reparar en los costos que estas decisiones originan y que finalmente es la ciudadanía la que termina pagando decisiones arbitrarias o absurdas.

Por esta razón, la implantación del servicio civil de carrera en un país como el nuestro, que es cada vez más democrático y plural, y en donde los cambios de responsabilidad de los gobiernos de los estados o en las presidencias municipales se dan cada vez con mayor frecuencia, va a permitir que la ciudadanía tenga permanentemente calidad en el servicio y no sufra los quebrantos que en algunas áreas rompen la funcionalidad elemental que cualquier servicio público le otorga a la ciudadanía.

Se requiere también por ello evitar la politización de las decisiones sobre la selección, promoción y permanencia de los servidores públicos y sólo premiar a aquéllos que le están dando buen servicio a quien se lo deben dar, a la ciudadanía.

La estabilidad en el empleo, así como las perspectivas del progreso

Apolinar Mena Vargas

y ascenso, son condiciones necesarias para alcanzar la profesionalización del servicio público. Lo son también la implantación de métodos adecuados para seleccionar al personal y promoverlo con base en criterios fundados en el conocimiento, la experiencia y el espíritu de servicio.

#### EL SISTEMA DE PROFESIONAUZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO

Como ustedes saben, recientemente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática dio a conocer los resultados preliminares del *XII Censo General de Población y Vivienda*, los cuales señalan que el Estado de México es la entidad federativa más poblada del país, con 13'083,359 habitantes, superando al Distrito Federal que tiene 8'591,309 habitantes.

En el caso de la administración pública del Estado de México existen 14 servidores públicos por cada 1000 habitantes; y si se adicionan a los servidores públicos municipales, entonces habría 19 efectivos por cada 1000 habitantes; mientras que en el Distrito Federal existen 30 servidores públicos por cada 1000 habitantes, aunque cabe señalar que este gobierno no brinda servicios educativos.

La administración pública del Estado de México tendría, sin contabilizar al magisterio, apenas cinco servidores públicos por cada 1000 habitantes. Si ejemplificamos estos contrastes con casos más específicos, advertiríamos que mientras que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene 11 mil efectivos para atender a una población de 8'591,309 habitantes, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México tiene 3,447 servidores públicos para atender a 13'083,359 habitantes.

Asimismo, mientras en el Estado de México existen 437 agentes del Ministerio Público, en el Distrito Federal se tienen 1,886; es decir un 331% más. Esta situación refleja, evidentemente, que el tamaño de la administración pública de estos dos gobiernos es distinto; que la fortaleza y capacidad de respuesta de ambas entidades está sustentada en una base cualitativa diferente; y que el Estado de México dispone de menos personal para atender las demandas y necesidades de la población, en un territorio más amplio, con una dispersión poblacional y una diversidad socioeconómica mayores.

Consecuentemente, el gobierno del Estado de México precisa de un fortalecimiento de su administración pública, en razón de que el tamaño de

su conglomerado burocrático es aún insuficiente para atender la problemática de nuestra entidad.

Por otra parte, en el caso de la administración pública mexicana en su conjunto, es decir, la federal, la estatal y la municipal, existen 47 servidores públicos por cada 1,000 habitantes; mientras que en los Estados Unidos de América existen 67 servidores públicos por cada 1,000 habitantes. Esto demuestra que el sector público en México no tiene el volumen exagerado que se ha pretendido hacer creer. Incluso, algunos países de la Unión Europea llegan a registrar más de 100 servidores públicos por cada 1,000 habitantes.

El sector público de nuestro país constituye el 16% del total de la población ocupada, y el 13% de la población económicamente activa. Así pues, el aparato gubernamental en México tiene un tamaño moderado y para elevar sus índices de eficacia, debe redistribuirse y profesionalizarse por la vía del servicio civil de carrera.

## **EL SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL**

El Sistema Integral de Personal se integra por tres subsistemas, que son: *la legislación laboral, la profesionalización de los servidores públicos y el Sistema Integral Automatizado de Información de Personal (SIIP)*.

En materia de legislación laboral se registran avances importantes, entre los que cabe destacar particularmente la expedición de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; los Reglamentos de condiciones generales de trabajo y los Reglamentos de escalafón (tanto para servidores públicos generales como para los docentes del subsistema educativo estatal), el Reglamento de seguridad e higiene en el trabajo, el Reglamento de capacitación y desarrollo, el Reglamento del sistema profesional de carrera de los servidores públicos de confianza y el Manual de normas y procedimientos de desarrollo y administración de personal.

En materia de profesionalización de los servidores públicos cabe destacar que se cuenta ya con un proyecto de *Reglamento del Sistema Profesional de Carrera de los Servidores Públicos de Confianza del Poder Ejecutivo*, el cual será aplicable a todos los servidores públicos de confianza, con las únicas excepciones contempladas en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y municipios; es decir, no será aplicable a los servidores públicos cuyo nombramiento, requie-

ra de la intervención directa del titular del Poder Ejecutivo, a quienes sean sus auxiliares directos, ni a quienes se desempeñen como asesores. En otras palabras, este reglamento incluye al 85% de los servidores públicos de confianza, hasta el puesto de director de área.

El objetivo de este reglamento será regular el ingreso, permanencia y promociones de ascenso de un importante grupo de servidores públicos, bajo reglas claras y conocidas a fin de evitar la discrecionalidad de los nombramientos y ser congruentes con los principios que dan sustento al sistema de profesionalización y a la propia Ley del Trabajo.

En el gobierno del Estado de México se concibe a la profesionalización como el proceso mediante el cual una persona ingresa al servicio público, crece y se desarrolla con el mismo, hasta su egreso; todo ello de manera planificada y controlada, con el objeto de lograr que el desempeño de su trabajo, sea cual sea el nivel jerárquico del mismo, merezca el calificativo de profesional.

En este contexto, cada etapa del desarrollo del servidor público, dentro del gobierno del estado, se canaliza, controla, procesa y registra, todo ello conforme a las políticas y la normatividad administrativas establecidas. Es así que movimientos de personal que suelen verse como contenedores de un fin en sí mismos, no son sino eslabones de la cadena que se inicia con el ingreso y que termina cuando el servidor público o la institución dan por finalizada la relación laboral.

El alta de un servidor público, sus diferentes alternativas de cambio, ya sea de nivel, de rango o de adscripción; los registros de sus antecedentes; lo fidedigno de los datos que lo definen; el o los puestos que ocupa o ha ocupado en la administración; la calidad de su desempeño; sus notas de mérito o demérito; los reconocimientos y sanciones de que ha sido objeto; su puntualidad y asistencia; sus diversas percepciones y las deducciones que se aplican a su sueldo, ya sean por ley o porque él así lo solicita; y todos aquellos datos que permiten saber quién y cómo es, hasta el documento de su baja, requieren de un procesamiento específico de la información. Estos procedimientos, por más mínimos que parezcan, tienen una guía, tienen un fin mayor: se enmarcan en el sistema de profesionalización del servidor público, el que a través de ellos adquiere fisonomía y personalidad propia; se hace aplicable a y en un servidor público en concreto.

El sistema de profesionalización del servidor público, a su vez, se conforma de cinco subsistemas, también interrelacionados entre sí:

*Servicio Público de Carrera en México* –

- Estructura salarial;
- Catálogo de puestos;
- Capacitación y desarrollo;
- Evaluación del desempeño; y
- Estructura de ascensos escalafonarios.

#### SUBSISTEMA DE ESTRUCTURA SALARIAL

La estructura salarial de cualquier organización laboral define, enmarca y da proyección real a la política de desarrollo y administración de personal. En tanto se está inmerso en un medio laboral diverso y complejo, a la vez que competitivo, por obtener una mano de obra altamente calificada, la estructura de remuneraciones condiciona a quién se puede atraer y retener en el trabajo.

El gobierno del Estado de México ha definido una política salarial que, sin entrar en contradicciones con la federal, y cuidando su impacto en el medio laboral mexiquense, permita allegarse de servidores públicos que deseen entregarse al servicio a la sociedad y hacer una carrera profesional, en donde la asunción de responsabilidades vaya acompañada de incentivos económicos y morales.

Por ello, el sistema de profesionalización del servidor público da también sustento y sentido a la política salarial. Se parte de la base de que el tiempo de dedicación al servicio es el primer condicionante del sueldo a percibir. Esto es que los servidores públicos pueden laborar siete o nueve horas diarias. En el primer caso debe existir coincidencia entre las necesidades del servicio que se presta, su disposición horaria y la anuencia de sus superiores para que así sea.

El sueldo base, que se determina con fundamento en la descripción y valuación del puesto, es el que corresponde al trabajo de siete horas; sin embargo, los servidores públicos que aceptan el trabajo de nueve horas tienen ventajas claras sobre los anteriores. Adicionalmente al sueldo base, que respeta el principio de *"a trabajo igual, salario igual"*, se incorpora un condicionante más, *"desempeñado con la misma calidad y eficiencia"*. Así, en función del nivel de desempeño, los servidores públicos, en su mismo puesto, pueden alcanzar mayores ingresos.

En principio, la diferencia existente entre trabajar siete o nueve horas se traduce en una mayor dedicación, de dos horas concretamente, que representa un 28.57% más de tiempo, esfuerzo y permanencia. Por ese solo hecho, los servidores públicos tienen el derecho de percibir, entonces, un 28.57% más de sueldo, diferencia que se paga a través del concepto de "gratificación".

Si adicionalmente su desempeño, entrega y vocación de servicio se traducen en resultados de alta calidad y eficiencia, podrán alcanzar diferencias porcentuales mayores en sus ingresos, que van de un 29% a un 52% de más sobre su sueldo base. De ahí que el tabulador del gobierno estatal se conforma de un sueldo base (*rango* 1) y tres rangos más (2-3-4) que reflejan esta política.

Toda persona que ingresa al servicio público estatal debe hacerlo en el *rango* 1, tratándose de trabajo de siete horas, para personal sindicalizado y por necesidades del servicio; y en el *rango* 2 cuando lo haga a puestos de nueve horas, para facilitarle su ascenso con base en el desempeño.

A su vez, la estructura salarial parte de un principio de equidad que ordena que las diferencias relativas existentes entre los diversos niveles salariales, se den en forma progresiva, de tal manera que un incremento en responsabilidades, esfuerzo físico o mental, requerimiento de mayores conocimientos o experiencia, y todos los factores que se utilizan para valorar un puesto, tengan su justa contrapartida en el monto fijado para su pago.

Lo que se ha descrito anteriormente se denomina, técnicamente, una "*curva salarial*", basada en la racionalidad y los principios matemáticos de las curvas paraboloides. Es así que saltos abruptos entre los niveles, distorsiones en la curva, son resultados de un planteamiento matemático erróneo que impacta en todo el proceso de profesionalización del servidor público, que percibirá, de inmediato, irracionalidad en los valores de los puestos y lo desmotivará para buscar ascensos a puestos de mayor responsabilidad pagados inequitativamente.

En la actualidad existen cinco tabuladores diferentes en los que se aplican similares criterios, de acuerdo al tipo y jerarquía de los servidores públicos: operativos, tanto generales como de confianza; magisterio; enlace y apoyo técnico; mandos medios; y mandos superiores. Asimismo, no hay bonos sujetos a la opinión de un tercero, en razón de que se desparecieron en 1994; ni existen percepciones extraordinarias derivadas de la buena voluntad o de los caprichos de un tercero.

## SUBSISTEMA DE CATÁLOGO DE PUESTOS

El catálogo de puestos es el resultante de la descripción que se hace de los mismos, de su análisis y su respectiva valuación. Los puestos que aparecen en el catálogo del gobierno estatal se dividen de la siguiente manera:

- Puestos de servidores públicos superiores de confianza;
- Puestos de servidores públicos de mandos medios y de confianza;
- Puestos de servidores públicos de enlace y apoyo técnico de confianza;
- Puestos operativos de confianza; y
- Puestos operativos generales.

En virtud de que cada una de las dependencias del Ejecutivo Estatal tienen atribuciones, funciones y responsabilidades específicas, no todos los puestos existentes en el gobierno estatal son requeridos en todas. Por ello, se ha elaborado un catálogo para cada una de ellas; en consecuencia, éstas sólo pueden utilizar los puestos que se encuentren comprendidos en su documento específico.

En el catálogo de puestos de cada dependencia se señala la denominación del puesto, el cual debe ser coincidente con la función asignada a los servidores públicos. Asimismo, asociado a cada puesto, se especifica el grupo, la rama, el número de puesto, el nivel salarial que le corresponde y, en su caso, el rango salarial determinado para el mismo. De esta forma, el código resultante es el del puesto. Adicionalmente a esta información, los catálogos de puestos contienen una breve descripción de los mismos y los requisitos mínimos que deberán cubrir quienes los ocupan.

En una segunda etapa, los catálogos especifican también el o los puestos desde los que se puede acceder al puesto que se describe, así como aquéllos a los que se puede ascender a partir del que se está desempeñando; y los cursos y actividades de capacitación que deberán acreditarse para que un servidor público sea ascendido.

Se estima que el 93% de los servidores públicos generales y de confianza que prestan sus servicios en el gobierno estatal tienen asignado el puesto que desempeñan, cobran de conformidad con el peso relativo de

Apolillar Mena Vargas

sus funciones y responsabilidades y perciben ingresos acordes al tiempo que laboran. En síntesis, existe una estructura salarial basada en principios de equidad.

#### SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN y DESARROLLO

En la administración pública del Estado de México todo servidor público tiene derecho a capacitarse y adiestrarse, tanto en materias directamente asociadas al puesto que desempeñan, como en otras que le permitan su desarrollo continuo.

El objetivo de la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos es el de elevar sus niveles de desempeño, proporcionándoles los conocimientos y herramientas necesarias para que realicen adecuadamente las funciones del puesto que tienen asignado con el objeto de brindar un servicio útil, ágil y oportuno a la ciudadanía, así como facilitarles el acceso a la preparación requerida para acceder a puestos de mayor responsabilidad y nivel salarial.

Asimismo, los servidores públicos que ocupan cargos de mando medio y superior, tienen la obligación de propiciar y facilitar la capacitación y el desarrollo de aquéllos que laboran en las unidades administrativas a su cargo.

El subsistema de capacitación y desarrollo comprende cuatro programas, que son los siguientes:

- Programa de detección de necesidades de capacitación,
- Planes y programas de capacitación,
- Programa de desarrollo curricular, y
- Programa de evaluación de la capacitación.

Cabe señalar que la capacitación que se imparte a los servidores públicos del gobierno del Estado de México se realiza en cuatro modalidades: *capacitación en el puesto, capacitación para el desarrollo, calidad en el servicio y cuidado de la salud.*

## SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Evaluar el comportamiento de un ser humano es una tarea difícil; asimismo, evaluar el desempeño de un trabajador reviste la misma problemática.

Es a través de la evaluación periódica del desempeño como se confrontan las expectativas acerca de lo que se esperaba de alguien que se integra a un grupo de trabajo; es también la oportunidad que se brinda a un superior de reconocer lo positivo de un subalterno, para reforzarlo y motivarlo a dar más de sí; o bien para señalarle las fallas encontradas y buscar conjuntamente los medios para superarlas.

Por otra parte, sólo mediante la combinación que se logra entre méritos en el desempeño y capacitación adquirida, es posible evaluar quién, de entre varios, es el mejor candidato para un ascenso; en quién se va a depositar una nueva y mayor responsabilidad, acompañada de un mejor nivel salarial.

La evaluación del desempeño es un campo en el que se deberá trabajar intensamente para crear nuevos y originales sistemas que permitan lograr su objetivo, sin que signifiquen sólo cargas administrativas adicionales a los evaluadores.

En razón de que hasta principios de 1999 se pudo concluir el Catálogo General de Puestos y aplicarlo, así como obtener resultados del programa de regularización de puestos funcionales, fue hasta ese momento cuando se inició el diseño de un nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño. Actualmente existe un sistema para evaluar el desempeño de los custodios de los Centros de Prevención y Readaptación Social y el de los servidores públicos docentes que participan en los concursos escalafonarios.

Todavía no existe un modelo para evaluar a los mandos medios y superiores; sin embargo, el proyecto de *Reglamento del Sistema Profesional de Carrera* contempla los resultados de la evaluación del desempeño hasta el nivel de director de área, como parte del puntaje necesario para las promociones de ascenso.

## SUBSISTEMA DE PROMOCIONES DE ASCENSO

Comprende, en primer término, a todos los servidores públicos que ocupan los puestos denominados "*operativos generales*" en el catálogo de puestos. Asimismo, a quienes ocupan puestos de confianza del tabulador operativo.

----- Apolinar<sup>Mena</sup> Vargas

Los factores principales del sistema escalafonario son: *preparación, eficiencia y antigüedad*, mismos que se pueden definir de la siguiente manera:

- *Preparación*, los conocimientos y la formación académica o profesional acreditada satisfactoriamente, así como el dominio de los principios teóricos y prácticos que requiere el puesto a desempeñar.
- *Eficiencia*, el grado de efectividad, empleo de aptitudes personales y aplicación de esfuerzo en el desempeño del puesto para el que el servidor público haya sido designado.
- *Antigüedad*, tiempo efectivo de servicios prestados en cualquier institución pública. La antigüedad no se pierde por encontrarse en el desempeño de un cargo de elección popular, comisión sindical o puesto de confianza.

Los factores escalafonarios se evalúan mediante los sistemas que se establecen en los reglamentos de escalafón de cada institución pública; pero es importante que, en ningún caso, el factor antigüedad tenga mayor valor que la preparación y la eficiencia.

En este contexto, la Secretaría de Administración se ha propuesto avanzar en el perfeccionamiento de los esquemas de desarrollo y administración de personal, a fin de mantener una estructura salarial basada en políticas de equidad y competitividad; catálogos de puestos que definan adecuadamente los requisitos para su ocupación; un sistema racional de evaluación del desempeño; y controles adecuados para la operación del sistema descentralizado en cada dependencia del ejecutivo.

Además, se ha trazado el objetivo de consolidar también el sistema integral de capacitación, mediante la evaluación y el control de los propios servidores públicos, ya que en ésta radican los pilares para el fortalecimiento del esquema de ascensos y de carrera administrativa. En este sentido, al privilegiar los valores de la superación y la excelencia, los servidores públicos comprenderán que al perfeccionar sus aptitudes y actitudes podrán alcanzar su propia realización en el quehacer gubernamental.

De esta manera, se sentarán las bases para que los servidores públicos tengan un nuevo perfil; para que sean hombres y mujeres capaces de hacer más y mejores tareas, que demuestren más entrega y pasión por su trabajo, que atiendan con respeto y amabilidad a la ciudadanía, y que aspiren a la calidad y a la excelencia.

## CONCLUSIONES

A pesar de los avances logrados, aún falta mucho por avanzar para consolidar el servicio civil de carrera en el gobierno del Estado de México. En primer lugar, es necesario sustentar adecuadamente el proceso de reclutamiento y selección de personal; expedir el Reglamento del Sistema Profesional de Carrera y crear la unidad administrativa que se encargará de desarrollarlo. En segundo lugar, se deberá contar con las descripciones, análisis y evaluaciones de puestos de enlace y apoyo técnico y de mandos medios, para asignarles sueldos diferenciales acordes a sus funciones y responsabilidades; y para determinar sus perfiles profesionales, tanto con miras a la selección de estos servidores públicos, como a su promoción y evaluación del desempeño, a fin de hacer realidad el Sistema Profesional de Carrera.

Finalmente, se deberán consolidar los programas de capacitación y desarrollo y el Sistema Integral Automatizado de Información de Personal (SIIP), que se integra por cuatro módulos (*plantilla de plazas, presupuesto, nómina y desarrollo de personal*), de los cuales los tres primeros ya están operando, por lo que sólo falta desarrollar plenamente el de desarrollo de personal, que es fundamental para soportar adecuadamente los procesos de promociones de ascenso y de carrera.

**CONCLUSIONES GENERALES EN TORNO AL TEMA:  
LA PROFESIONALIZACIÓN y LA CARRERA ADMINISTRATIVA  
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

*José Mejía Lira\**

**POSIBLES IMPLICACIONES DE UNA INICIATIVA DE LEY FEDERAL SOBRE SERVICIO  
PÚBLICO DE CARRERA EN LOS GOBIERNOS ESTATALES y MUNICIPALES**

Se señaló que en estricto sentido las repercusiones o consecuencias de una Ley sobre Servicio Público de Carrera sobre el gobierno estatal y municipal serían mínimas por ser éstos autónomos en sus regímenes.

No obstante al promulgarse una Ley Federal sería una más de las leyes reglamentarias siendo fundamento para legislar en los estados y municipios.

Se subrayó cómo las administraciones valen tanto como valgan sus administradores e igualmente tener presente la capacidad de quienes estarán excluidos del servicio público de carrera.

Como propuesta se estableció el impulsar las iniciativas para la creación de un servicio profesional en estados y municipios, reconociendo que un servidor público lo es por vocación y por conocimiento.

Se dejó entrever la posibilidad de construir un sistema integral de servicio profesional en el cual participen federación, estados y municipios, propuesta que requiere ser estudiada y analizada ampliamente.

**EXPERIENCIAS y AVANCES DE SERVICIOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS**

En el *Estado de Hidalgo* se conformó un equipo de trabajo en el que participan la Secretaría de Finanzas y de Administración, además del Instituto de Administración Pública de Hidalgo para conformar las bases y mecanismos para el servicio de carrera administrativa. No se ha decidido si se trabaja desde el nivel 8 al 10 Oefe de oficina hasta subdirector de área)

\* Doctor en Administración por el Centro de Estudios Superiores en Administración en Jouy en Josas, Francia.  
Presidente del *instituto de Administración Pública del Estado de San Luis Potosí*.  
Director General Adjunto de Recursos Humanos de la *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*.

*Senicio Público de Carrera en México*

o del nivel 8 al 11 (jefe de oficina a director de área). Para conformar el sistema se realizó un diagnóstico situacional que incluye un marco jurídico y esto permitió el diseño de 6 subsistemas:

- 1.- Planeación,
- 2.- Ingreso,
- 3.- Desarrollo y Profesionalización,
- 4.- Evaluación del Desempeño,
- 5.- Remuneraciones y Separación,
- 6.- Control.

En el caso de los subsistemas 2, 3 y 4 son operados por un Instituto externo y el sistema global se operará por una Comisión Estatal presidida por el Gobernador.

En esta experiencia se hizo hincapié en las repercusiones financieras que este sistema tiene, por lo cual se vieron obligados a hacer un análisis para actualizar las remuneraciones, el estudiar las percepciones por cada puesto y el actualizar los tabuladores de sueldo.

Finalmente establecieron como importante una estrategia de comunicación para la puesta en marcha de este sistema.

Por su parte el *Estado de Veracruz* expuso cómo un sistema de profesionalización debía estar orientado a los resultados y a la delegación de facultades, además de buscar un crecimiento por el desempeño y una amplia participación ciudadana.

Se señaló que existen varias instancias para su manejo y operación como son una Comisión Intersecretarial, un ámbito de coordinación y un grupo de trabajo.

Para operar el sistema de servicio civil en Veracruz se trabajó en varias etapas como fueron definir estructuras, definir estructura ocupacional, definir metodologías de evaluación del desempeño, establecer tabuladores de sueldo, diseño de programas de capacitación para la profesionalización, diseño de mecanismos de estímulos y políticas de jubilación. Está pendiente la promulgación de la nueva Ley y ya se han llevado a cabo varias acciones para poner en marcha la carrera administrativa en Veracruz.

\_\_\_\_\_ jose Mejia Lira

En el caso del *Estado de México* se señaló la existencia de un nuevo Estatuto para regular a los trabajadores al servicio del gobierno del estado que pone énfasis en la profesionalización. Se ha diseñado un proyecto de reglamento para todos los servidores públicos de confianza buscando evitar la discrecionalidad en su manejo. Al igual que en otros estados se cuenta con varios subsistemas a saber:

- Estructura salarial,
- Catálogo de puestos,
- Capacitación y desarrollo,
- Estructura de ascenso escalafonario, y
- Evaluación del desempeño.

Se subrayó que no existen bonos sujetos a decisión de un tercero y la necesidad de una vinculación entre desempeño y remuneración.

Se presentó un estudio comparativo de los sueldos de otros estados y de la iniciativa privada y se reconoció la falta de fortalecimiento en este estado, del proceso de reclutamiento y selección, pero reconociendo que bajo las medidas que se están llevando a cabo, como será la expedición de un nuevo reglamento y la creación de la unidad administrativa encargada del servicio civil se corregirán y mejorarán los mecanismos relacionados al mismo.

Finalmente el *Estado de Sinaloa* expuso el reconocimiento de los beneficios del servicio civil de carrera tanto para el servidor público, quien se desarrolla y especializa, como para la administración pública que se vuelve más eficaz y eficiente; y para el ciudadano que puede obtener la satisfacción a sus demandas y necesidades.

También aquí se reconocieron varios sistemas que conforman al servicio civil a saber:

- Formación,
- Capacitación,
- Actualización,
- Evaluación, y
- Mecanismos de Ascenso.

*Servicio Público de Carrera en México* —

Se señaló que las bases para el diseño en el estado se conformaron a través de:

- Mejores prácticas,
- Experiencias nacionales,
- Un anteproyecto de Ley,
- Un análisis de fuerzas y debilidades,
- Definición de alcances.

En este estado la convocatoria para reclutar servidores públicos se ha llegado a dar hasta el nivel de subsecretario.

Para la evaluación del desempeño se trabaja con indicadores de gestión y con evaluación de actividades a través de las cuales se generan estímulos y promociones.

Tanto en lo concerniente a las exposiciones como en el proceso de preguntas y respuestas quedó claramente establecido que una profesionalización en el espacio público en todos los ámbitos de gobierno es más que necesaria, pero exige contar con una visión integral global donde se cuente con un marco jurídico adecuado, instancias, mecanismos y procesos que favorezcan su institucionalización y permitan disponer de los mejores hombres para la función de gobierno. Estos mejores hombres deberán de ser capaces, comprometidos y con valores diversos indiscutibles. Si obtenemos estos grupos de trabajo obtendremos resultados amplios de calidad y gran alcance.

Esperemos pronto ver nacer la profesionalización en el espacio público de todos los ámbitos de gobierno.

*Seminario Servicio Público de Carrera en México*



Mensaje de Bienvenida de José Natividad González Paras. Presidente del Consejo Directivo del INAp, en la Ceremonia de Inauguración, el día 22 de noviembre de 2000, lo acompañan Néstor Fernández Vertti, Luis Vázquez Cano y María del Pilar Conzue!o Ferreyra.

*Seminario Servicio Público de Carrera en México*



Apolinar Mena Vargas, Jorge Luis López del Castillo, José Chanes Nieto, José Mejía Lira y Mireya Toro Gutiérrez en la sesión celebrada el 23 de noviembre de 2000, con el tema *La Profesionalización y la Carrera Administrativa en las Entidades Federativas*, los acompaña Néstor Fernández Vertti, Secretario Ejecutivo del INAP



Panel de Conclusiones y Ceremonia de Clausura del Seminario Servicio Público de Carrera en México.

Servicio Público de Carrera en México  
*Experiencias y Perspectivas*

---

Se terminó de imprimir en marzo de 2001 en los talleres de:  
Pliego Impresores, S.A. de C.V, Pedro Cortés No. 402,  
Tels.: 214-01-86, 214-29-20, 214-44-08, Col. Santa Bárbara,  
Toluca, Méx., C.P. 50050

para la composición tipográfica se utilizó  
la familia tipográfica Garamond en 12:13 puntos.

La edición consta de 1,000 ejemplares  
impresos en papel couché de 200gr para la cubierta,  
y papel cultural ahuesado de 90gr para los interiores.



OTROS ÍRULOS DISPONIBLES SOBRE EL TEMA:



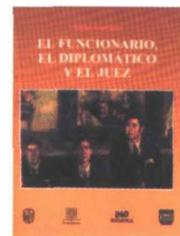
Profesionalización de Servidores Públicos  
Locales en México.

---



Guillermo Haro Bélchez,  
Servicio Público de Carrera,  
Tradición y Perspectivas.

---



Ornar Guerrero,  
El Funcionario, El Diplomático y el Juez,  
*Las Experiencias en la Formación  
Profesional del Servicio Público  
en el Mundo.*

---



## Servicio Público de Carrera en México

Es una obra que ofrece la oportunidad de disponer de una visión global sobre el **Servicio Público de Carrera en México**, a través del conocimiento de las experiencias vigentes y las acciones que el Gobierno Mexicano ha emprendido con el objeto de disponer de servidores públicos profesionales, aptos y con vocación de servicio.

También se plantean y reconocen retos y obstáculos que es indispensable superar para lograr la institucionalización y consolidación de un servicio público profesional de carrera a la altura y exigencias que demanda la sociedad mexicana, en esta nueva etapa de la vida pública y administrativa de nuestro país.



INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Carretera Libre México Toluca, Km 14.5, Col. Palo Alto  
Del. Cuajimalpa, C.P. 05110 México, D.F.  
[www.org.org.mx/inap](http://www.org.org.mx/inap)