

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA PROFESIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

DAVID GARDUÑO MIRANDA

DIRECTOR DE TESIS: MAESTRO GUILLERMO FARFÁN MENDOZA

CIUDAD UNIVERSITARIA

SEPTIEMBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,
mi Alma Mater:**

Que me acogió en su seno y me prodigó todo el sustrato conquistado por todas aquellas generaciones que me precedieron y; que soñaron, lucharon y creyeron en la transformación de la educación en México, con mi especial agradecimiento y reconocimiento a las generaciones de 1929 y 1968.

Al Maestro José Vasconcelos:

Ilustre universitario de la raza cósmica, quien al decir de Francisco Larroyo: “desató con acierto el problema social de la cultura del pueblo; vino a renovar el interés nacional en torno a la vida educativa del país; y señaló nuevos derroteros en la forma de plantear importantes cuestiones de educación popular”¹ y, por haber legado el lema de nuestra Universidad: “Por Mi Raza Hablará El Espíritu”.

Al Maestro Pablo González Casanova:

Quien gracias a su tenaz trabajo por democratizar la educación, se ha podido concretar el sueño de miles de bachilleres que han transitado por las aulas del Colegio de Ciencias y Humanidades.

¹ García Stahl, Consuelo. *Síntesis Histórica de la Universidad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 158 – 159. México: Secretaría de la Rectoría, Dirección General de Orientación Vocacional. México, 1975

Al Maestro Guillermo Farfán Mendoza:

Quien gracias a su incondicional apoyo, ha permitido que este trabajo llegue a su culminación y que si éste llegase a tener algún mérito académico, éste sin duda se deberá a su incansable paciencia, a su invaluable generosidad de tiempo, a su siempre fraternal y respetuosa guía magistral a lo largo de todo el trabajo y; a su disposición permanente de ayuda y solidaridad en todos los órdenes. Por el contrario, los posibles errores y desaciertos que pudiese presentar el mismo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Con mi pleno reconocimiento al Maestro Guillermo Farfán Mendoza, a quien agradezco su voto de confianza en esta empresa, la cual pudo verse coronada a pesar y aún en contra de mis propias resistencias, las cuales por momentos parecían ganar terreno, invitándome a abandonar, por ser un trabajo escolar que debió haberse realizado al finalizar los estudios correspondientes.

Esperando que mis demoras y desaciertos no hayan traicionado la confianza depositada en mi y que pueda volver a tener el privilegio, de desempeñarme profesionalmente bajo su dirección, para continuar aprendiendo de su vasta experiencia y conocimientos.

Al Maestro Rito Terán Olguín:

Quien lucha, trabaja y sueña con hacer un bachillerato de calidad a la altura de las necesidades de los nuevos tiempos. Con mi apoyo y solidaridad en las luchas que ha enfrentado y que ha sabido librar con valentía, entrega y compromiso; por creer en un proyecto educativo que también comparto, que es: el proporcionar a los alumnos las herramientas educativas esenciales, que los hagan ser más competitivos con los egresados de otras instituciones educativas. Por ello, mi reconocimiento y agradecimiento por permitirme seguir colaborando en ese importante proyecto de educación que proporciona el Colegio de Ciencias y Humanidades, el cual ha hecho posible que mi inquietud académica y profesional se vea compensada, en el desempeño de la más noble y delicada de las tareas: la docencia.

Al maestro Raúl Fidel Rocha Alvarado:

Quién ha sido un aliado importante en momentos difíciles. Con mi agradecimiento por sus consejos y mi, reconocimiento por sus muestras de apoyo y solidaridad.

Al Maestro Aurelio Bolívar Galván Anaya:

Gracias por la confianza, apoyo y solidaridad que me ha brindado en todo momento; por su invaluable amistad que ha permanecido incolumne a pesar de las diferencias y de las tormentas que quisieran destruirla; y a quien gracias a sus consejos y reflexiones, he podido enriquecer día a día mi desempeño docente.

Al Maestro Efraín Cornejo Serrato:

A quien además de tener el privilegio de contar con su invaluable amistad; me ha unido un trabajo académico comprometido. Con mi agradecimiento y reconocimiento a su capacidad de trabajo, tenacidad y esfuerzo en la labor académica que nos une: la de construir día a día un bachillerato de calidad.

A mis maestros:

Enhiestos robles de sabiduría, que me
guiaron y ayudaron en cada etapa de mi vida
educativa. Con mi profundo reconocimiento y agradecimiento.

A mis alumnos:

A las diversas generaciones que me han
enseñado, el difícil y delicado arte de ser maestro.

A mi generación:

Que lucha y trabaja, porque su esfuerzo logre un cambio en el México que nos ha tocado vivir.

A mis compañeros y amigos maestros:

Quienes han sabido conjugar el compañerismo,
la solidaridad y la amistad.

A los docentes:

Que con su trabajo, entrega y dedicación, construyen día a día el nuevo rostro de nuestra nación y, siembran las nuevas albas de nuestra querida patria por las que habrán de transitar las nuevas generaciones.

**A mi madre:
Faustina Miranda Cruz**

Quien aún a pesar de haber perdido la vista, puede ver con el corazón y que, gracias a su comprensión incondicional y a sus inapreciables muestras de entereza y fortaleza, que son un ejemplo a seguir a pesar de su avanzada edad, continua siendo un sostén y refugio en los momentos difíciles y azarosos de mi vida. A ella dedico este pequeño esfuerzo, como un reconocimiento a su enorme vitalidad y al gran amor que siente por la vida.

A mi hermana Victoria y familia:

Porque tengan la fortaleza para afrontar las duras pruebas que la vida pone en sus caminos.

A mi sobrino Luis Alberto Ramírez Garduño:

Porque pronto se restablezca y logre superar con serenidad y confianza la difícil situación en la que se encuentra, agradeciendo en todo momento la nueva oportunidad de estar con vida.

**A la memoria de mi padre:
Guillermo Garduño Navarro**

A quien recuerdo con afecto, admiración
y gratitud.

**A mis hermanos:
Victoria, Esperanza y Javier**

Con cariño fraterno.

A mis sobrinos:

**Luis Alberto Ramírez Garduño, Jazmín Gisela García
Jiménez, Ivonne Karina Garduño Verdi, Ana Victoria
Ramírez Garduño, Jorge Luis García Garduño, Francisco
Javier Garduño Santoyo y Gerardo García Garduño.**

Porque luchen por alcanzar sus sueños y que sus esfuerzos se vean
coronados con la satisfacción del deber cumplido.

A Marlyn Pérez Valdez:

Por su comprensión y apoyo.

Al Licenciado Armando Fabián Escalante Sánchez:

Con quien un día me unió un sueño y una esperanza, que se transformó en amistad al ser testigo de la lucha, reciedumbre y coraje con que luchaste por asirte a la vida, al transitar por los senderos del dolor y una interminable convalecencia.

Al Licenciado Guillermo Castañeda Millán:

Con mi agradecimiento por su invaluable apoyo.

A mis alumnos:

A las diversas generaciones que me han enseñado el difícil y delicado arte de ser maestro.

A los servidores públicos:

Que con sus acciones diarias de entrega, compromiso y amor al servicio, ponen en alto a la Administración Pública y al gobierno que lo dirige; ya que un gobierno logra su legitimidad gracias a las miles y miles de tareas eficientes y eficaces, de aquellos que sirven desde los niveles más modestos de la Administración Pública.

INDICE

Presentación	1
Introducción	5
1. La Administración Pública en México	12
1.1 Evolución Orgánica de la Administración Pública	13
1.1.1.- El México Independiente	13
1.1.2.- El Porfirismo	16
1.1.3.- El México Revolucionario	16
1.1.4.- Del Caudillismo a la Institucionalidad	18
1.1.5.- El Estado Corporativo	20
1.1.6.- El Desarrollo Estabilizador	21
1.1.7.- Del Estado Interventor a la Época Actual	23
1.1.7.1.- Las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994, 1995, 1996 y 1997	26
1.1.7.2.- Dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión	28
2.- Problemas y Retos de la Administración Pública	30
2.1.- Toma de Decisiones y Ámbito territorial	32
2.2.- Decisiones políticas y Administrativas	34
2.3.- Tamaño de la Administración Pública	37

2.4.- Ausencia de Especialistas en Administración Pública	41
2.5.- Planes y programas	44
2.6.- Tradiciones	45
2.7.- Nepotismo	46
2.8.- Otras Situaciones Negativas	49
2.9.- Corrupción	50
2.10.- La Modernización Administrativa	56
2.11.- La Burocracia	60
2.12.- Profesionalización y Democracia	61
3.- La Carrera Administrativa en México.- Antecedentes	70
3.1.- La Colonia	71
3.1.1.- El Montepío de Ministros y Oficinas	73
3.1.2.- Los Intendentes	74
3.1.3.- El Siglo XIX	75
3.2.- Etapa Independiente.- La Destrucción de la Carrera Administrativa	75
3.2.1.- 1855: Muerte de la Carrera Administrativa	78
3.2.2.- La Etapa Porfirista	80
4.- Antecedentes de la Profesionalización de la Administración Pública	81
Del México Posrevolucionario a la Época Actual	82
4.1.- El Movimiento del Servicio Civil de 1922-1939	82
4.2.- En Favor del Servicio Civil	84

4.3.- La Contraloría General de la Federación	85
4.4.- San Luis Potosí Cuna del Servicio Civil	86
4.5.- El Proyecto del Servicio Civil del Partido Nacional Revolucionario	87
4.6.- El Servicio Civil en 1934	88
4.7.- La Reforma Administrativa	94
4.8.- La Profesionalización de la Administración Pública	104
4.9.- El Servicio Civil de Carrera	110
5.- En Busca de la Profesionalización de la Función Pública, en el Marco de la Reforma del Estado	114
5.1.- La Reforma del Estado	115
5.1.1.- Lo público y lo Privado	119
5.1.2.- La Reforma Administrativa	121
5.1.3.- La Profesionalización en el Marco de la Reforma Administrativa	123
5.1.4.- Para la profesionalización del Servidor Público se requiere	123
5.1.4.1.- Profesionalización del Servicio Público	124
5.1.4.2.- Coexistencia de la Actual Administración y la Nueva Administración	134
5.1.4.3.- Heterogeneidad y Administración Pública	136
5.1.4.4.- Institución, Servidor Público y Servicio Público	137
5.1.4.5.- Derecho a la Información y Administración Pública	138
5.1.4.6.- Justicia, Administración Pública y Corrupción	140
5.1.4.7.- Evaluación del Desempeño	144

5.1.4.8.- La Calidad en el Servicio Público	153
5.1.4.9.- El Servicio Civil de Carrera	157
5.1.4.10.-Experiencias de Profesionalización en México	159
6.- Hacia un Modelo de Profesionalización de la Administración Pública	170
6.1.- Ciudadanía y Profesionalización del Servicio Público	173
6.2.- En busca de una Nueva Estructura	185
7.- Propuestas para la Profesionalización de la Administración Pública	193
7.1.- Educación y Administración Pública	194
7.2.- El Servicio Civil de Carrera	197
7.3.- La Evaluación del Desempeño	198
7.4.- El Control en la Calidad del Servicio Público	199
7.5.- Capacitación, Enseñanza y Educación	200
7.6.- Estructura Orgánica	206
7.7.- Rendición de Cuentas	206
7.8.- El Derecho a la Información	207
7.9.- El Administrador Público	208
8.- Conclusiones	211
Bibliografía	232
Anexos	238
I.- Evolución Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	239

II.- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	253
III.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información	294

Presentación

La complejidad de la sociedad como resultado de su crecimiento demográfico y, la consecuente diversificación de sus actividades, hacen necesaria y obligada una constante transformación y una permanente modernización de su aparato administrativo, entendiendo éste como el conjunto de organismos y dependencias que el gobierno utiliza para dar respuesta a las demandas de la sociedad y, en la medida que éstas se satisfacen, se legitima la acción del gobierno y, por tanto, su gobernabilidad.

Cabe señalar que el presente trabajo en un principio se enfocó únicamente a la búsqueda de la profesionalización de los servidores públicos, sin embargo, más tarde nos dimos cuenta que dicha profesionalización no podría llevarse a cabo sin la implantación de un servicio civil de carrera y sin la renovación de las estructuras de la administración pública, ya que el operar con viejos sistemas y sin un cambio de estructuras, acarrearía los mismos o similares vicios y defectos a aquellos que por años se han venido combatiendo, por tanto, la reforma administrativa y la reforma del estado se convirtieron en temas obligados, si queríamos arribar al tratamiento del tema de la profesionalización de los servidores públicos, por lo que no podían ni debían soslayarse el análisis y estudio de éstos temas, lo que invariablemente nos condujo a abordar el tema de la modernización de la administración pública, desde la concepción del término hasta el significado de su connotación actual y, el correspondiente al servicio civil de carrera, el cual nos llevó a analizar los intentos que se han llevado a cabo para poner en marcha dicho sistema y, los obstáculos que en diferentes etapas enfrentó, hasta llegar al estudio de su puesta en marcha.

En cuanto a la estructura administrativa de la Administración Pública, ésta fue abordada tomando en consideración los cambios más significativos a lo largo de la historia, resumiéndose ello en una *Evolución Orgánica de la Administración Pública Mexicana*, lo que nos permitió visualizar los cambios en etapas decisivas de nuestra historia y conocer las razones que los motivaron. En la evolución orgánica de la Administración Pública no se contemplaron las condiciones de los servidores públicos, sino únicamente se abordaron los cambios desde un punto de vista organicista, en la inteligencia que dichas

condiciones serían abordadas más adelante con el detalle que las propias fuentes históricas lo permitieran. Por otro lado, desde el punto de vista de este trabajo, se presenta un capítulo denominado *Problemas y Retos de la Administración Pública*, mediante el cual se pretende abordar algunos de los problemas que estimamos más significativos y que requieren de una atención prioritaria en relación con otros; ya que en la medida que se solucionen éstos, se solucionarán otros que dependen o están íntimamente relacionados con los mismos.

El capítulo que hace referencia a la *Carrera Administrativa*, busca proporcionar una visión histórica de lo que ha sido la carrera administrativa en México, para más tarde arribar a lo que más propiamente serían los *Antecedentes de la Profesionalización de la Administración Pública*. Cabe señalar que la diferencia que se hace entre la *Carrera Administrativa* y la *Profesionalización de la Administración Pública* no es arbitraria, sino que ésta tiene su explicación en el hecho de que la *Carrera Administrativa*, se puede decir que se dio, si vale el término, de una manera empírica; en tanto que lo que serían los *Antecedentes de la Profesionalización de la Administración Pública*, los ubicamos en los movimientos que buscan reivindicar, concientemente, ciertos derechos y obligaciones de los servidores públicos, mediante la instauración de un servicio civil carrera.

En cuanto a lo que denominamos *Experiencias de Profesionalización*, se eligieron algunos casos. Sin embargo, ello no implica que estemos de acuerdo en que éstas sean *Experiencias de Profesionalización*, sino que en algunos casos podemos afirmar que más bien se trata de experiencias de capacitación y, que al incluirlas como *Experiencias de Profesionalización*, lo hacemos respetando el sentido y concepción que se les dio a las mismas, sin menoscabo de que más adelante aclaremos lo que creemos que debe entenderse por *Profesionalización*.

Cuando nos referimos a la *Búsqueda de la Profesionalización en el Marco de la Reforma del Estado*, hacemos referencia a los tópicos que permitieron la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública y la correspondiente Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, teniendo como referencia la Reforma del Estado; ya que en la medida en que se avanza en esta, se

transforman ciertos elementos que inciden en los avances o retrocesos en profesionalización de la Administración Pública, por lo que la misma debe ser puesta en práctica a la luz de dichos cambios.

Así, también se sugiere un *Modelo de Profesionalización de la Administración Pública* que busca ser un referente para quienes buscan que la *Profesionalización de la Administración Pública* sea una constante en nuestra sociedad, por lo que a su vez, se proponen algunos tópicos a considerar en la profesionalización de la administración pública, sin que de ninguna manera, sea una temática acabada, ya que pueden existir otros que al paso del tiempo se vuelvan prioritarios, modificándose por tanto los que ahora se presentan.

El capítulo de *Propuestas para la Profesionalización de la Administración Pública* aborda algunos de los campos que requieren ser considerados en la Reforma del Estado, con el propósito de allanar el camino de la profesionalización, cobrando especial importancia: la educación, el servicio civil de carrera, la evaluación del desempeño, la calidad del servicio público, la capacitación, la transformación de la estructura orgánica, la rendición de cuentas, así como el derecho a la información. Cabe señalar que fueron elegidos dichos tópicos, por considerarse prioritarios, para efectos de éste trabajo, no queriendo decir con ello que sean los únicos para llevar a cabo la profesionalización, sino que pudiendo existir otros, estos nos parecieron los más relevantes en las condiciones históricas por las que atraviesa nuestra sociedad y en especial nuestra Administración Pública; por lo que si dicho capítulo generase controversia respecto a los campos que hay que considerar para lograr la profesionalización de la Administración Pública, el mismo ya habría logrado su cometido, ya que la inquietud o motivación que se genere entre aquellos que se acercan al estudio de la Administración Pública, quizás propiciará otros estudios similares que tiendan a la búsqueda de la profesionalización de la Administración Pública y, en esa búsqueda propiciar una mejor capacidad de respuesta por parte del gobierno hacia los ciudadanos y, por tanto, una sociedad mas justa, democrática y plural, que ofrezca mejores oportunidades y condiciones de vida para todos sus habitantes, pudiendo incluso exportar nuestra experiencia hacia otras latitudes que transiten por similares condiciones a las que tiene nuestro país.

Dentro del último capítulo, se resume en forma general las *Conclusiones* a las que arriba el presente trabajo, sin que estas sean del todo definitivas o pretendan anular otros puntos de vista, sino por el contrario, las mismas buscan ser un modesto aporte al campo de la Administración Pública y, más específicamente al de la profesionalización de la misma y, por otro lado, desean motivar el estudio de las condiciones, técnicas, métodos que lleven a la profesionalización y modernización de la administración pública, ya que el propósito es sembrar la inquietud de investigación entre aquéllos que, como el tesista, creen que la Administración Pública puede y debe llegar a ser un aparato eficiente y eficaz que responda a las necesidades de los ciudadanos, con acciones de gobierno que proporcionen un clima de certidumbre y gobernabilidad entre los ciudadanos.

El trabajo contiene a su vez el anexo respectivo que ilustra, ejemplifica y refuerza lo argumentado en los capítulos respectivos, poniendo ejemplos a detalle de aquello que, por razones obvias, no correspondía abordarse dentro del cuerpo de la tesis, por corresponder a cuadros o a especificaciones ilustrativas sumamente particulares.

Introducción

Si es un hecho, tal y como lo señala Robert Presthus, que nuestra sociedad es organizacional (Etzioni 1), luego entonces, lo menos que podemos hacer es crear organizaciones e instituciones funcionales y eficientes, ya que en éstas se desarrolla nuestra vida: al nacer, educarnos, trabajar y recrearnos en ellas (Etzioni 1). Asimismo Poulín, Francois y Raúl Delgado Mendizábal, señalan las expectativas de la población frente a la Administración Pública del futuro, en la que afirman que se producirán cambios relevantes en los papeles y funciones del Administrador Público y, su legitimidad se verá cada vez más cuestionada. Con mayor frecuencia, sus advertencias y decisiones serán tomadas como verdades absolutas. Se exigirá de él una mayor eficacia para proporcionar más y mejores servicios con menos recursos. Será continuamente evaluado y se encontrará cada día más a la vista de todos (Poulín 6). En resumen, deberá compartir su poder e influencia con otros grupos de la sociedad, por lo que se hace necesaria su profesionalización.

Es claro que lo que plantean Poulín y Delgado tiene que ver con los vertiginosos cambios que se están produciendo en nuestro entorno en todos los órdenes, como resultado, entre otros, del creciente proceso de globalización, por lo que se requiere de una profunda transformación de la Administración Pública mexicana que haga frente a los retos de los nuevos tiempos con eficiencia y eficacia.

Otros teóricos coinciden en señalar la importancia del papel que jugará la Administración Pública en este contexto, al decir: "De su capacidad de adaptación a la nueva dinámica, de su capacidad para generar nuevas formas de funcionamiento y de interlocución con la sociedad, dependerá en gran medida, el aprovechamiento de este proceso, como palanca de superación ágil de obstáculos estructurales" (Cabrero 4).

Por otro lado, cabe señalar que actualmente las administraciones públicas aún son manejadas por profesionales poco preparados en disciplinas relacionadas con el servicio público, algunas de ellas incluso con orientaciones filosóficas contrapuestas a éste, o por amplios núcleos de personal cuya

gestión se basa en un empirismo acumulado a través de un largo período en la función pública.

En el caso de la Administración Pública, durante largo tiempo ha presentado problemas de eficiencia, que se han intentado resolver con nuevas técnicas y estrategias administrativas, sin éxito, ya que el aparato estatal continúa siendo incapaz de aliviar en forma óptima las demandas ciudadanas. Por otro lado, aunque resulta indispensable la utilización y el dominio de las técnicas administrativas para un manejo adecuado de la cosa pública, no puede soslayarse la importancia que tiene el aspecto humano de la organización, ya que es el hombre quien en última instancia ejecuta lo que está plasmado en manuales, códigos, reglamentos, decretos, etc.

Lo anterior no pretende afirmar que los directivos sean ineptos e ineficientes, sino que cuando asumen un determinado cargo, la mayoría, no cuenta con la preparación político-administrativa que les permita desempeñarse en forma óptima, ya que ni siquiera el profesionista en Administración Pública tiene garantizado el óptimo desarrollo en los trabajos encomendados. Esta problemática se ha visto agudizada con los cambios de administración, en la que se da una renovación de hombres de los puestos claves del aparato estatal, desaprovechando, por otro lado, la capacidad, creatividad y experiencia de aquellos servidores públicos que vienen a ser desplazados. En este contexto, se hace necesaria la búsqueda de la profesionalización de la función pública que cree las condiciones de estabilidad y permanencia en el puesto, a través del servicio civil de carrera y del desarrollo de las habilidades que mejoren el desempeño de los servidores públicos.

Es por ello que la atención del aspecto humano en la administración pública es de suma importancia para el desarrollo de profesionales en el servicio público, que incrementen la calidad del servicio que prestan las dependencias públicas a la comunidad, ya que como se sabe, existen profesionistas con la más diversa formación académica en los puestos directivos de la Administración Pública, tal es el caso del médico que está al frente de una clínica u hospital, que aunque por su trabajo y su formación se obliga a saber de medicina, no está obligado a conocer las técnicas de

organización o de dirección administrativa, ya que basta con que tenga la profesión de médico para que pueda desempeñar el puesto de dirección de alguna unidad médica u hospital.

Asimismo, es bien conocido que en la administración pública encontramos, por razones diversas, desde ingenieros que son gobernadores hasta biólogos que son directores de prensa o, químicos que son jefes del departamento de planeación o acaso antropólogos que sean jefes de personal; pero ello no significa que tengan experiencia o la preparación necesaria para desempeñar el cargo. El caso más concreto y más conocido de falta de ubicación profesional en un área específica, lo presentan los abogados, que desde hace algún tiempo vienen ocupando puestos directivos en los diversos campos de la Administración Pública, como un comodín que puede insertarse en cualquier área directiva.

El anterior problema no escapa a quienes estudian la carrera de Administración Pública, ya que ésta no proporciona los elementos prácticos necesarios que los preparen para desempeñarse en el futuro en labores directivas, sino que éstas son aprendidas en la práctica por intuición propia del participante.

Como resultado de lo anterior y la falta de atención al problema, se observa un aparato burocrático anquilosado que no responde a las expectativas de la dinámica social, ya que todavía hasta hace algunos años se hablaba de "modernización" de la Administración Pública como la utilización de "nuevas" técnicas o una "nueva" tecnología administrativa, haciendo caso omiso de profesionalizar a sus directivos que son quienes las ejecutan y, únicamente, en su caso, se venía atendiendo al personal operativo y de apoyo el cual tiene escasa o nula influencia para lograr un cambio cualitativo en la eficiencia del aparato estatal.

La falta de atención que ha tenido la profesionalización del personal directivo ha traído como consecuencia que en la Administración Pública prevalezcan los mismos vicios que la han caracterizado por años, como son: el ser una administración obesa, anquilosada e ineficiente que no responde a las expectativas que exige la sociedad moderna.

Este problema ha traído como consecuencia, a su vez, que hasta la fecha personal no preparado se encuentre desempeñando tareas de alta

responsabilidad, entorpeciendo con ello las funciones administrativas en perjuicio del usuario, sin darse cuenta que "existen en la sociedad operaciones, actividades, funciones del más diverso orden, que son, por su misma naturaleza, especiales, y, consecuentemente, no pueden ser bien ejecutadas sin dotes también especiales. Por ejemplo:...las funciones de gobierno y de juicio político sobre los asuntos públicos. Antes eran ejercidas estas actividades especiales por minorías calificadas, por lo menos, en pretensión. La masa no pretendía intervenir en ellas: se daba cuenta de que si quería intervenir tendría congruentemente que adquirir esas dotes especiales y dejar de ser masa. Conocía su papel en una saludable dinámica social." (Ortega 46) Esta es una de las razones del porqué la población demandante del servicio público tiene "temor" de verse involucrada en complicados y largos trámites burocráticos que, finalmente, los hace perder tiempo y dinero; esto sin contar con la falta de sensibilidad y espíritu de servicio del empleado que, por las características propias del "sistema", tiende a no importarle la urgencia o importancia del asunto del ciudadano en turno.

Esta forma en que el aparato burocrático funciona ha hecho que la ciudadanía se refugie en la apatía e indiferencia con relación a los "asuntos del gobierno" y, cuando necesariamente tiene que tratar con éste, lo hace en forma sumisa, y no asume el derecho que le asiste para que se le otorgue un servicio con la calidad y la oportunidad necesaria, siendo que es una obligación del gobierno de atender a las demandas de la población.

En virtud de esto, se hace necesario la estructuración e implantación, entre otras cosas, de un programa permanente de profesionalización que vuelva capaces a los directivos, o futuros directivos, en campos prácticos que mejoren su calidad ejecutiva y su rendimiento laboral sea exitoso.

Por otro lado, si bien es cierto que las teorías por sí solas no pueden cambiar el estado en que se encuentran las cosas, también lo es el hecho de que no se puede hablar de un cambio si estas teorías no se socializan o se comunican a quienes son susceptibles de llevarlas a la práctica, de lo contrario, se corre el riesgo de que tales teorías se queden en la academia para ser discutidas, combatidas, refutadas, modificadas, recreadas, e incluso lleguen a hacer escuela sin que éstas nunca se hayan probado en la realidad, alejándose por tanto de la realidad social como objeto de estudio y quedándose

únicamente en el laboratorio de las ideas, esto es, de la filosofía pura. Por ello, es necesario que tales teorías se comprueben en la realidad a efecto de que sean aprovechadas con oportunidad o en su caso sean desechadas por no corresponder a la realidad del presente.

Para llevar a cabo lo anterior, es necesario que la acción del Estado se nutra de estas teorías que lleven a la profesionalización de los cuadros directivos de la Administración Pública, para lo cual se requiere la institucionalización, entre otras cosas, de un programa educativo específico de la función pública, propiciando con ello el mejoramiento de los servicios públicos que el Estado presta a la sociedad. La puesta en marcha de este Programa Institucional de Profesionalización en la Función Pública, no viene a desplazar el trabajo que vienen desarrollando las instituciones educativas en cuanto al estudio de la Administración Pública, sino más bien, este Programa viene a perfeccionar la formación educativa que proporcionan las instituciones de educación superior, profesionalizando a quienes ocupan una posición directiva en las funciones administrativas propias del cargo, que los vuelva diestros en el manejo de las tareas a realizar, que mejoren el servicio público en todos sus órdenes. Ahora bien, dicho programa debería ser desarrollado por una institución que se responsabilizara de hacerle seguimiento, evaluarlo, perfeccionarlo y mantenerlo actualizado, por lo que se haría necesaria la creación del Instituto de Formación de los Servidores Públicos que dependería de la creación de una Secretaría de Estado abocada a las tareas de la Administración Pública.

Por otro lado, el Programa Institucional de Profesionalización en la Función Pública conlleva la necesaria revisión de conceptos, teorías, prácticas, diagnósticos, propuestas, así como tradiciones e ideales a alcanzar, teniendo como fundamento la realidad social en la que se desarrolla la Administración Pública de México, ya que las teorías administrativas no pueden sustentarse en realidades ajenas a nuestra idiosincrasia que no sean aplicables a nuestra realidad social, por tanto, el presente trabajo pretende sugerir algunas de las medidas que son necesarias llevar a cabo para lograr la modernización y profesionalización de la Administración Pública, entre las que se encuentran, el proporcionar los conocimientos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos garantizando su homogeneización y uniformidad en las acciones de

gobierno, lo cual necesariamente llevaría a una unificación de políticas, planes y programas.

Por muchos años ha sido el anhelo de la sociedad mexicana contar con una Administración Pública eficiente, sin vicios y sin prácticas de corrupción; para lo cual se han ensayado diferentes caminos y, uno de ellos ha sido la creación, en el sexenio de Miguel de la Madrid, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual ha sido, durante mucho tiempo, fuertemente cuestionada en cuanto a su papel que ha desempeñado y al propósito por el cual fue creada, tan es así, que se ha dicho de ella que es un elefante blanco que únicamente absorbe recursos del erario federal y no produce más que burocracia, por lo que durante algún tiempo, se propuso en diferentes foros y medios su posible desaparición. Sin embargo, esta Secretaría de Estado no desapareció y tan sólo cambió su nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, pretendiendo justificar así su permanencia al incluir la categoría de " Desarrollo Administrativo", con lo cual se esperaba que se diera un impulso al desarrollo administrativo de todos los servidores públicos, cosa que no ocurrió, ya que las Secretarías de Estado continuaron enviando a sus servidores públicos a capacitarse en instituciones educativas privadas. Ahora con el cambio de sexenio, estando un gobierno de extracción panista, la Secretaría de Desarrollo Administrativo cambia de nuevo de nombre, siendo actualmente el de Secretaría de la Función Pública y, con ello se redefinen sus funciones, misión y objetivos.

La institucionalización del Programa de Profesionalización, como ya lo mencioné, estaría a cargo del Gobierno Federal y podría adoptar las propuestas de la sociedad, ya que una de las principales características es que este programa sea de carácter multidisciplinario en el cual participen las Secretarías de Estado, los órganos de gobierno, las empresas de participación estatal, las organizaciones civiles y comunitarias y todas aquellas organizaciones que tengan relación con el servicio público, o estén interesadas en la búsqueda de mejorar el funcionamiento del gobierno, con lo que, entre otras cosas, se busca que las teorías salgan de las academias y se instalen en la mesa de discusiones de quienes son sus protagonistas, con el propósito de que la función de gobierno pueda ser transformada con base en criterios realistas que generen sus propios actores, con lo que se busca romper con la

verticalidad de criterios en la función de gobierno y, se atiende más a criterios horizontales en donde se cree y se recree la función pública, desde la demanda del servicio, la gestión y la solución que se proporciona a la misma.

Para llevar a cabo lo anterior, es indispensable que exista la voluntad política por parte de los gobernantes para construir una nueva forma de gobierno que se actualice día con día y, en la que estén presentes como constantes los principios democráticos de tolerancia e inclusión, al entender que vivimos en una sociedad cada día más compleja en donde la pluralidad y los criterios de convivencia y de respeto al pensamiento del otro deben actualizarse.

No obstante que en cada sexenio pareciera que se ponen de moda diferentes técnicas administrativas que marcan el carácter distintivo de cómo cada gobierno encara las tareas administrativas en busca de alcanzar la eficiencia en la procuración del bien común, en México ha ocurrido, que al término de cada sexenio encontramos que éste no cumplió con las metas que se había propuesto (Guerrero 185, *Del estado gerencial*) y mucho menos cumplió con lo prometido a sus electores. Cada Gobierno ha buscado mejorar el servicio público a través de implementar técnicas novedosas, pero sin atacar el fondo del problema, por lo que a lo largo de este trabajo se pretenden sugerir una serie de medidas encaminadas hacia un mejoramiento progresivo, vía la profesionalización de los servidores públicos y la modernización de la administración pública.

CAPITULO PRIMERO
La Administración Pública en México

1.1.- Evolución Orgánica de la Administración Pública Mexicana

Los primeros cien años de la Administración Pública mexicana están marcados por una profunda turbulencia política, económica y social, en donde los objetivos predominantes fueron: la consolidación de la independencia política, el establecimiento de la soberanía nacional y, la institucionalización de las nuevas estructuras. En ese proceso de definición del modelo político - social que habría de adoptar México, la atención se centró en favor de formar un poder ejecutivo fuerte que centralizara y concentrara el nuevo poder del Estado (Carrillo 59); ya que con la desaparición de la administración colonial habían surgido poderosos cacicazgos locales, que provocaban frecuentes cambios de gobierno. Tal fue la razón por la que los primeros intentos de reforma administrativa se orientaron hacia el reestablecimiento de los más elementales instrumentos de gobierno (Hacienda, Ejército, Policía y Tribunales de Justicia). Muchos de ellos se agotaron en el mero anuncio de modificaciones legales y, en otras ocasiones, las reestructuraciones o reorganizaciones se reducían a ceses masivos de personal¹ en busca de economías presupuestarias o de medidas político militares.

Los cambios, que a través de los años presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría de Hacienda, Anexo I), es un ejemplo representativo de las más complejas transformaciones que han sufrido las instituciones u organismos de Estado por diversas razones, entre las que queremos suponer, que subyace un espíritu de renovación administrativa que busca y ha buscado dar una respuesta más eficiente y eficaz a las constantes demandas de una sociedad cada vez más compleja.

A continuación presento, de manera sintética, la evolución orgánico – administrativa del Estado mexicano desde el México independiente hasta nuestros días, como preámbulo de la propuesta de este trabajo.

¹ Los ceses masivos disfrazados de retiros voluntarios actualmente siguen ocurriendo.

1.1.1.- El México Independiente

Durante los primeros 22 años de la vida independiente de México, como ya se dijo, el gobierno tan sólo contó con cuatro dependencias encargadas de la ley y el orden, mismas que se establecieron mediante el Decreto de la Junta Soberana Provisional Gubernativa del 8 de noviembre de 1821 y se denominaron: Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; Secretaría de Guerra y Marina; y Secretaría del Despacho de Hacienda (Manual de Organización 151-152).

El 28 de diciembre de 1836, durante el régimen del Presidente José Justo Corro, las secretarías cambiaron de denominación, siendo éstas las siguientes: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina. Como puede apreciarse, su denominación en general es más corta y quizás más amplia en su radio de acción, ya que por ejemplo, la Secretaría que se ocupaba de la justicia y de la iglesia, se reduce a Secretaría de lo Interior, con lo que se infiere que no solo será la encargada de lo que venía realizando hasta la fecha, sino que sus atribuciones se extienden a todos los asuntos considerados de lo Interior. Las Secretarías que conservan su nombre y por tanto sus atribuciones son: la de Guerra y Marina y; la de Hacienda.

El 13 de junio de 1843, durante el Gobierno Provisional de Antonio López de Santa Anna, se emiten las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Junta Nacional Legislativa que establecen que la denominación de las cuatro dependencias o ministerios serían las siguientes: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda; y de Guerra y Marina (Manual de Organización 152). En esta nueva ordenación, las únicas que conservan sus nombres y por tanto sus atribuciones en general, son: las Secretarías de Hacienda y; Guerra y Marina.

El 22 de abril de 1853 se instituye la quinta dependencia para impulsar la agricultura, la industria y el comercio, quedando las denominaciones de éstas como sigue: de Relaciones Exteriores; de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público. Al

respecto, podemos ver que la única Secretaría que conserva su nombre es la de Guerra y Marina, ya que a la de Hacienda se le agrega Crédito Público.

Con los Decretos de fechas 12 y 17 de mayo de 1853, se aumentó a seis Secretarías con la incorporación de la de Gobernación, siendo éstas las siguientes: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público. Cabe señalar, que la Secretaría de Gobernación creada, originalmente formaba parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En 1857, con la revolución popular, se instituyó una nueva Constitución que redujo las facultades del ejecutivo y fortaleció al órgano legislativo. Las fuerzas conservadoras no aceptaron la nueva Constitución, lo que propició la lucha interna que va de 1858 a 1861, que culminó con la separación de la Iglesia y el Estado. Al triunfo del movimiento, el entonces presidente Benito Juárez advertía que "el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, (había) comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa" (Carrillo 60). Sin embargo, tal medida fue pospuesta por la invasión de tropas extranjeras en 1861, las cuales venían en auxilio de los conservadores que habían solicitado ayuda a Francia (Carrillo 60).

El 23 de febrero 1861, mediante el Decreto sobre la Distribución de los Ramos de Administración Pública, expedido por el Presidente Interino Constitucional de la República, Lic. Benito Juárez, se establecen las siguientes denominaciones para las seis Secretarías: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento; de Hacienda, Crédito Público y Comercio y; de Marina (Manual de Organización 153). Quizá lo más notorio al respecto, sea la adición del rubro Comercio a la Secretaría de Hacienda y; la desaparición del rubro Guerra, quedando solo la denominación de: Secretaría de Marina.

Durante el régimen del presidente Benito Juárez, parte del territorio nacional se halló bajo la jurisdicción del Imperio establecido por los invasores extranjeros. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de Maximiliano, emitido en 1865, establecía en su artículo 5º : "El Emperador gobierna por

medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales, encomendados: Al Ministro de la Casa Imperial; al Ministro de Estado; al Ministro de Negocios Extranjeros y Marina; al Ministro de Gobernación; al Ministro de Justicia; al Ministro de Instrucción Pública y Cultos; al Ministro de Guerra; al Ministro de Fomento; al Ministro de Hacienda. Una ley establecerá la organización de los ministerios y designará los ramos que hayan de encomendárseles.”(Manual de Organización 153).

Después de derrocar a las tropas invasoras, Juárez fue electo nuevamente presidente y, trató de fortalecer las facultades del ejecutivo y llevar a cabo la anunciada reforma administrativa, pero murió en 1872 sin lograr su cometido.

1.1.2.- El Porfirismo

Como ya se sabe, Porfirio Díaz promovió la construcción de la infraestructura necesaria que permitiera la inversión del capital extranjero para el “desarrollo y modernización” del país. Es así como se llevaron a cabo importantes reformas administrativas como la institución del presupuesto anual y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con la que viene a aumentar a siete las Secretarías de Estado y; a la Secretaría de Marina de nuevo se le cambia de denominación a Secretaría de Guerra y Marina, uniéndose las funciones de guerra que no existieron como tales en el gobierno de Benito Juárez.

Es así como el 13 de mayo de 1891 se establecen las siguientes Secretarías: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio; y de Guerra y Marina (Manual de Organización 153).

1.1.3.- El México Revolucionario

Se dice que las profundas desigualdades e injusticias que prevalecieron durante el Porfiriato, fueron las causas que hicieron que se levantara en armas el pueblo en una prolongada lucha que duró siete años (1910 - 1917)².

Mediante el Decreto del 9 de diciembre de 1913, Venustiano Carranza crea ocho Secretarías adscritas a la Jefatura del Ejército Constitucionalista que fueron: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia; de Instrucción Pública y Bellas Artes; de Fomento; de Comunicaciones y Obras públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio; de Guerra y Marina (Manual de Organización 153). Los cambios de denominación pueden ser apreciados en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, misma que únicamente queda denominada como Secretaría de Justicia, en tanto que a la parte correspondiente a la instrucción pública, se le eleva a rango de Secretaría, misma que se va a denominar: Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, otorgándosele con ello un lugar especial a la educación escolar y artística.

Al triunfo de la revolución se elaboró una nueva Constitución que sentó las bases para un ejecutivo fuerte. Para cumplir con dichos objetivos se hizo necesaria la creación de una nueva Administración Pública. Fue así que mediante la ley del 13 de abril de 1917, se establece que habrá seis Secretarías y tres Departamentos. Las Secretarías serían: la de Estado; la de Hacienda y Crédito Público; la de Guerra y Marina; la de Comunicaciones; la de Fomento; la de Industria y Comercio. Es así como desaparecen las Secretarías: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia; de Instrucción Pública y Bellas Artes y; otras modifican sus nombres como la Secretaría de Comunicaciones, a la cual se le quita el término “y Obras Públicas” y; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que se le quita el término “y Comercio”, mismo que pasará a formar parte de la llamada Secretaría de Industria y Comercio. En cuanto a los Departamentos, estos tendrían las siguientes denominaciones: el Judicial; el Universitario y de Bellas Artes y; el de Salubridad Pública (Manual de Organización 153). Como puede apreciarse en esta etapa, la entonces Secretaría de Instrucción Pública y Bellas

² Periodo que comprende la etapa conocida como revolución mexicana.

Artes redujo su importancia al transformarse sólo en un Departamento denominado “Universitario y de Bellas Artes”.

Por otro lado, mediante la Ley de Secretarías de Estado de fecha 25 de diciembre de 1917, se crearon siete Secretarías de Estado y cinco Departamentos. Las Secretarías eran: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y Trabajo. Como puede verse las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores vuelven a aparecer y, desaparece la llamada Secretaría de Estado. En el caso de la Secretaría de Fomento se le va a denominar “Secretaría de Agricultura y Fomento y; en el caso de la de Comunicaciones, va a anexarse de nueva cuenta la denominación de “Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas” y; en el caso de la Secretaría de Industria y Comercio se va a denominar: “Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo”, con lo cual empieza a cobrar importancia el aspecto laboral que va a regular las relaciones entre el capital y el trabajo. En cuanto a los Departamentos, estos fueron los siguientes: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovechamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; y Contraloría. El Departamento de Contraloría estuvo encargado entre 1917 y 1934, entre otras cosas, de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública. Los Departamentos Administrativos se encargarían de diversos servicios de apoyo, tales como las adquisiciones y abastecimientos del gobierno; el control administrativo y contable y; las estadísticas (Carrillo 61).

1.1.4.- Del Caudillismo a la Institucionalidad

La revolución mexicana, como todo movimiento de carácter político - social produjo una generación de caudillos, que sintiéndose con derecho de cobrar al nuevo régimen la factura por los servicios prestados, demandaron la ocupación de diversos cargos públicos, usando para ello la fuerza como el recurso más efectivo, claros ejemplos de lo anterior son: Francisco Villa (Doroteo Arango), Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Adolfo de la Huerta, Plutarco Elías Calles, Francisco Gómez, Arnulfo Serrano, Escobar, etcétera.

La década de los veinte en México, es la época de las asonadas militares, la de las rebeliones a cada sucesión presidencial, la de los cañonazos de cincuenta mil pesos y, por supuesto de inestabilidad política y dificultades económicas. El orden llega con la desaparición física de los principales caudillos: Emiliano Zapata muere asesinado en 1919, Venustiano Carranza en 1920, Francisco Villa corre la misma suerte en 1923, Francisco Gómez y Arnulfo Serrano en 1927, Álvaro Obregón en 1928; o bien que el fracaso de sus sublevaciones los haya obligado a exiliarse en el extranjero. A estas circunstancias se agrega las demandas de orden, tanto internas como externas que crearan las condiciones favorables para lograr la reconstrucción nacional; en este proceso se manifiesta con claridad la necesidad de crear y profesionalizar³ diversas instituciones que, convertidas en instrumentos de orden, permitieran someter a grupos e individuos que dificultaban el orden interno, es así como en marzo de 1929 surge el Partido Nacional Revolucionario, instituto político que aseguró la transición pacífica del poder.

El 30 de noviembre de 1922, ya en el caudillismo, durante la presidencia de Álvaro Obregón (Gallo y otro 92), fue creado el Departamento de Estadística Nacional, con lo que se elevaron a seis los Departamentos de Estado. Así también el 9 de enero de 1926 se crea la Comisión Nacional de Irrigación y; en 1928 el Departamento de Presupuesto, que se encarga de “estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos”. Así también se crean “comisiones de eficiencia”, que van a ser las encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos (Carrillo 62). El 30 de noviembre de 1932 se crea el Departamento de Trabajo para la protección de los trabajadores y; la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambio su denominación por la de “Secretaría de la

³ Entiendo por *profesionalizar*, las medidas que son puestas en práctica con el propósito de hacer más eficiente y eficaz determinada actividad o función. En el caso de la *profesionalización* de las instituciones, me refiero a la puesta en práctica de mecanismos administrativos, acciones de capacitación y actualización de los servidores públicos, nuevas formas de organización estructural y de procedimientos administrativos, tendientes a lograr que la función pública se realice en forma óptima, de acuerdo con lo esperado, tanto por el Estado como por los usuarios, por lo que podemos decir que la *profesionalización* es una tarea globalizadora que involucra a todas las ramas de la Administración Pública, como son: recursos humanos, financieros, materiales, etcétera. Por otro lado, cabe señalar que el Partido Nacional Revolucionario fue en su tiempo un instituto político que profesionalizó el acceso al poder, esto es, creo reglas claras con el propósito de que la transición del poder se realizara de manera pacífica y ya no por medio de las armas como venía ocurriendo. Por tanto, en este sentido se infiere, que la denominada profesionalización no conlleva necesariamente hacer carrera administrativa, sino que la primera de estas tiene sus propias particularidades como las invocadas en el periodo histórico que se aborda.

Economía Nacional”, incorporándose a esta última el Departamento de Estadística Nacional con la categoría de Dirección Nacional.

El 22 de marzo de 1934 durante el régimen del Presidente Abelardo Rodríguez, se expide la Ley de Secretarías de Estado con la que se reorganiza la Administración Pública en las siguientes Secretarías: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; de Economía Nacional; de Agricultura y Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Educación Pública. Es importante hacer notar que con la nueva Secretaría de Educación Pública, se elevan a ocho las Secretarías de Estado. Así también el Ejecutivo contaba con los siguientes Departamentos: de Trabajo, Agrario, de Salubridad Pública, de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, del Distrito Federal; las Procuradurías eran las siguientes: “,... Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Gobiernos de los Territorios Federales.”(Manual de Organización 154).

El 30 de diciembre de 1935, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas del Río, se modifican algunos Departamentos: se suprime el de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares y se crean los siguientes: Forestal y de Caza y Pesca; de Asuntos Indígenas; y de Educación Física.

El Decreto del 31 de diciembre de 1937 crea el Departamento de Asistencia Infantil, dividiéndose el Departamento de Salubridad Pública, con lo que se crea la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública (Manual de Organización 154).

El 30 de diciembre de 1939, desaparece la Secretaría de Guerra y Marina y se crea la de Defensa Nacional. Asimismo desaparece el Departamento Forestal y de Caza y Pesca y el Departamento de Educación Física y; se crea el Departamento de Marina Nacional, con lo que el Estado se queda únicamente con seis Departamentos.

1.1.5.- El Estado Corporativo

El 31 de diciembre de 1940 se elevan a Secretarías de Estado: el Departamento de Marina y el Departamento de Trabajo. Así también, el 15 de

octubre de 1943 se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, creándose una nueva Secretaría que se denominó de Salubridad y Asistencia⁴. Asimismo en el mismo año de 1943, se crea la Comisión intersecretarial, que va a ser la encargada de “formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos” (Carrillo 62).

Con el entonces Presidente Manuel Ávila Camacho, la estructura orgánica para el despacho de los asuntos públicos se encontraba compuesta por las siguientes dependencias del ejecutivo: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Educación Pública; Marina Nacional; Departamento del Distrito Federal; Departamento del Trabajo y; Departamento de Economía Nacional (Smith 62-63).

El 7 de diciembre de 1946, durante el régimen del Presidente Miguel Alemán se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que ya contempla trece Secretarías que se denominaron de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de la Defensa Nacional; de Marina; de Economía; de Agricultura y Ganadería; de Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Educación Pública; de Salubridad y Asistencia; del Trabajo y Previsión Social y; de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta última Secretaría será la encargada de ser el Órgano Central de Organización y Métodos, que tiene el propósito de " coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macro organización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran"(Carrillo 62). Asimismo se contemplan el

⁴ Cabe señalar que en la obra de Peter H. Smith, *Los laberintos del poder, El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, se menciona con el rango de Secretaría a la Marina, mientras en el *Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970*, se precisa que fue hasta el 31 de diciembre de 1940 en que el Departamento de Marina adquiere el rango de Secretaría. La misma situación se presenta en el caso del Departamento del Trabajo, ya que mientras en la obra de Peter H. Smith se menciona que se trata de un Departamento, en el *Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970* se precisa que el 31 de diciembre este se elevó a la categoría de Secretaría de Estado.

Departamento Agrario, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y el Departamento del Distrito Federal.

Entre 1950 y 1964 se realizaron algunos intentos de reformas individuales en algunas dependencias, como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional (Carrillo 62). Al respecto, se infiere que Alejandro Carrillo Castro hace referencia a aquellas reformas que intentan dar una respuesta eficiente a las demandas de carácter administrativo, mismas que finalmente tienen íntima relación con la profesionalización del sector público.

1.1.6.- El Desarrollo Estabilizador

Durante el ejercicio del Presidente Adolfo López Mateos, en diciembre de 1958, con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se introducen cambios importantes en la Administración Pública Federal, con lo cual se pretende que haya una mayor eficiencia administrativa que proporcione en forma oportuna soluciones adecuadas a los problemas que plantea la sociedad.

La Ley en mención, establecía la creación de quince secretarías; las cuales fueron las siguientes:

1. Secretaría de Agricultura y Ganadería.
2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Educación Pública.
5. Secretaría de Gobernación.
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Industria y Comercio.
8. Secretaría de Marina.
9. Secretaría de Obras Públicas.
10. Secretaría del Patrimonio Nacional.
11. Secretaría de la Presidencia.
12. Secretaría de Recursos Hidráulicos.
13. Secretaría de Relaciones Exteriores.
14. Secretaría de Salubridad y Asistencia
15. Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Asimismo se contemplaban los siguientes Departamentos Administrativos.

1. Departamento del Distrito Federal.
2. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
3. Departamento de Turismo.

El nuevo ordenamiento mencionado, creó las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional y de Obras Públicas, así como el Departamento de Turismo.

Es así como el 9 de abril de 1965, se estableció en la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los Directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia (Carrillo 62). Con lo anterior se inicia el proceso de reforma de 1970 que pretendía poseer las siguientes características: "*constituir un proceso técnico y programático, innovador, comprehensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánico - adaptativa de la maquinaria administrativa existente ante las nuevas condiciones y problemas...*" que planteaba el país (Carrillo 62). En estos años el Gobierno Federal recurrió a nuevas formas de organización con el propósito de alcanzar sus objetivos, como la creación de los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal y los fideicomisos entre otros, hasta llegar a contar con más de 850 organismos (Carrillo 61). Este crecimiento obligó a que se realizaran diversos intentos para lograr una más eficaz coordinación con las entidades públicas, así como la creación de sistemas institucionales de modernización administrativa que incrementaran su eficiencia (Carrillo 62).

María del Carmen Pardo señala en la Revista de Administración Pública 103 del INAP, que el 28 de enero y el 11 de marzo de 1971 el Presidente Luis Echeverría Álvarez expidió dos acuerdos importantes que serían la base de la Reforma Administrativa (Bases para el Programa de Reforma Administrativa) (Pardo, *Viabilidad política* 20 y 37. El servicio de carrera), cuyo órgano rector sería la Dirección de Estudios Administrativos, que después se convertiría en Dirección General. Así también en el año de 1972 se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal como "un mecanismo asesor en la

fijación de las políticas en torno a la administración de personal, que procuraría aumentar la eficiencia en el servicio y en el funcionamiento de las dependencias y entidades públicas” (Pardo, *Viabilidad política* 20. El servicio de carrera).

1.1.7.- Del Estado Interventor a la Época Actual

En el año de 1977, el entonces Presidente de la República José López Portillo propone una iniciativa de ley sobre la organización de la Administración Pública, lo que daría lugar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue resultado de una revisión constante y crítica de las instituciones y de los procesos administrativos. Así también se promueve un Programa de Reforma Administrativa para el Gobierno Federal que comprende el periodo 1976-1982. La puesta en marcha de este programa le fue encomendada a la Coordinación General de Estudios Administrativos, que vino a sustituir con funciones ampliadas, a la Dirección General de Estudios Administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento legal que determina la organización básica de la maquinaria administrativa del Ejecutivo Federal, por medio de la cual el Presidente de la República cumple con sus atribuciones y constituye en buena medida el eje estructural - funcional para la promoción del desarrollo económico y social del país. Su fundamento se encuentra plasmado en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica implicó una distribución más racional de las funciones, con lo que se pretendía instaurar una verdadera Administración Pública eficaz y eficiente que respondiera a los requerimientos de la sociedad.

Los puntos más relevantes del fundamento Constitucional de dicha Ley son:

- Se auxilia el Presidente con los Secretarios de Estado y con los Jefes de los Departamentos Administrativos.
- El Congreso de la Unión posee amplias facultades para validar, para variar,

no sólo en número sino la competencia administrativa de las entidades y de

los órganos, así como las dependencias que la componen.

•El Congreso en una ley (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

que le es propuesta por el Presidente, estructura la Administración Pública,

teniendo siempre en cuenta que la administración pública forma parte del

Poder Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada se encontraba conformada por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Administración Paraestatal se encontraba representada por: Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Estatal; Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y Fideicomisos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pretendió convertir la compleja estructura burocrática en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evitara la duplicidad de funciones y, que permitiera que las decisiones gubernamentales se tradujeran efectivamente en los resultados que demandaba la Nación.

Es importante señalar que la Ley Orgánica contemplaba que para la más eficaz atención en el despacho de los asuntos de la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, estos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarían jerárquicamente subordinados y tendrían facultades específicas para resolver asuntos sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Es así como, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contó con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Secretaría de Desarrollo Social.
7. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
8. Secretaría de Energía.
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
12. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
13. Secretaría de Educación Pública.
14. Secretaría de Salud.
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
16. Secretaría de la Reforma Agraria.
17. Secretaría de Turismo.
18. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Es importante señalar que los directivos o funcionarios son aquéllos que conforman la cúpula del poder público, representando a la sociedad hecha gobierno, con lo cual se conforma el aparato administrativo que habrá de ejecutar las decisiones de la sociedad. En la cúspide del aparato administrativo se encuentran las Secretarías y Departamentos encargados de realizar los fines del Estado, los cuales a su vez se van a subdividir en Direcciones, Subdirecciones, Coordinaciones, Departamentos, etcétera. (Mendieta 47-48).

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), con la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que vendría a sustituir a la de Patrimonio y Fomento Industrial. Así también se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el propósito de combatir la corrupción.

1.1.7.1.- Las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994, 1995, 1996 y 1997

Con motivo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 28 de diciembre de 1994, cambiaron las denominaciones de algunas dependencias de la Administración Pública Federal, quedando como sigue:

Antes de las reformas del 28 de diciembre de 1994:

Secretaría de Pesca.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Después de la reformas del 28 de diciembre de 1994:

Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

La integración de una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, define los principios rectores de la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal, considerándose que es una base firme en la búsqueda de una integración de fines, objetivos y metas de la Administración Pública Federal, en un sólo ordenamiento y, es en el punto de partida en pos de alcanzar una Administración Pública más eficaz y eficiente.

A varios años de su creación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no ha alcanzado todavía su cometido reglamentario, por el contrario se ha convertido en una ley sexenal, que es reformada y adicionada sin previa evaluación y de hecho muchas veces sin justificación. Es un ordenamiento mediante el cual el Jefe del Poder Ejecutivo en turno, planea, organiza y ejecuta sus políticas administrativas, mismas que al término de su mandato, como es

costumbre, serán desechadas por el Presidente entrante, así como el primero desechó las de su antecesor.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como ordenamiento rector de nuestra Administración Pública, no debe reformarse constantemente, al menos que dichos cambios sean de fondo y sean plenamente justificadas dichas reformas o adiciones.

En cuanto a la Administración Pública Paraestatal, es indudable que todos los dispositivos legales, sumados a los de la legislación del derecho privado aplicables a las empresas constituidas como sociedades mercantiles y civiles y a los fideicomisos públicos, constituyen un esfuerzo notable para fortalecer los medios del control del Estado sobre el sector Paraestatal.

1.1.7.2.- Dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión

Con el cambio de Presidente de la República en el año 2001, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cambia su nombre al de Secretaría de Economía, creándose a su vez la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia. La nueva estructura orgánica del Gobierno Federal no sólo contempla estos cambios en relación con dichas dependencias, sino que las dependencias y organismos dependientes del ejecutivo se van a agrupar en tres grandes rubros como a continuación se detalla:

Crecimiento con Calidad

- Coordinador de Asesores de Políticas Públicas
- Nacional financiera
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Turismo
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo
- Comisión de Asuntos para la Frontera Norte

Desarrollo Humano

- Comisión para el Desarrollo Humano
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Social
- Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior
- Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad
- Comisión para la Paz en Chiapas
- Comisión Nacional del Deporte (CONADE)
- Consejo Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo
- Banco de Comercio Exterior (Bancomext)
- Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana
- Coordinación de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional

Orden y Respeto

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Procuraduría General de la República
- Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia
- Secretaría de Reforma Agraria

CAPITULO SEGUNDO
Problemas y Retos de la Administración Pública

Quizás una de las definiciones más usuales y escuetas de Administración Pública, es la de ser un instrumento ejecutivo del gobierno a través del cual se materializan las políticas del Estado (Carrillo 116). A la luz de esta sencilla definición se ha creído, ya sea por parte de quienes instrumentan y ejecutan las políticas públicas o de quienes únicamente las reciben o padecen, esto es, de las dos partes: activa y pasiva; que la parte pasiva no tiene o no debe tener ninguna ingerencia en el gobierno, y llamo pasiva a la ciudadanía que durante muchos años ha padecido las políticas gubernamentales que son ajenas a sus necesidades reales, a su idiosincrasia, a sus costumbres y, al verdadero sentido de la justicia social preconizado en los discursos oficiales “revolucionarios”. Hoy día asistimos a una recomposición del sistema político mexicano en donde se perfilan nuevos actores y escenarios, lo que debe obligar a la Administración Pública a actuar en consecuencia, ya que esos actores se ubican hoy día fuera del ámbito gubernamental que en el pasado todo lo abarcaba; y hoy la fuerza de la sociedad civil se ha concentrado en organizaciones no gubernamentales que cuestionan día a día no solo el desempeño de la Administración Pública, sino la función del propio Estado, que por momentos denota tal grado de ineficiencia, que la sociedad civil organizada tiende a rebasarlos.

La problemática que presenta la Administración Pública es en sí compleja, como a su vez son complejas las tareas y problemas que aborda, por lo que diversos tratadistas la han estudiado desde diferentes puntos de vista, considerando su tamaño, su estructura, sus planes y programas, sus políticas públicas, etcétera. El presente estudio no pretende agotar las instancias o vías por las que se puede abordar la problemática de la materia, ni tampoco se pretenden exponer determinados rubros como los más importantes en menoscabo de otros, sino lo que se busca en todo caso, es presentar algunos de los problemas que consideramos -desde el punto de vista de este trabajo- más significativos, analizándolos como partes integrantes de un todo, ya que la Administración Pública no es resultado de una problemática específica, sino que la multicausalidad es la constante que la conforma y la define, por lo que a continuación se presentan algunas de éstas problemáticas como son: toma de decisiones y ámbito territorial, decisiones políticas y administrativas, tamaño de la Administración Pública, ausencia de especialistas en Administración Pública,

planes y programas, tradiciones, nepotismo. Así también se abordan otras situaciones negativas, corrupción, modernización administrativa, burocracia y, profesionalización y democracia.

2.1.-Toma de Decisiones y Ámbito Territorial

En lo que respecta a la toma de decisiones administrativas en México, Pedro Zorrilla Martínez nos ilustra al señalar que “La estructura institucional, configurada jurídicamente y determinada en su acción por una correlación de fuerzas específicas, delimita y modela la capacidad de la decisión administrativa (Zorrilla 10). En efecto, no puede negarse que durante muchos años las decisiones de la Administración Pública se han visto constreñidas no sólo por las fuerzas a las que se refiere Zorrilla Martínez, sino por otras no siempre visibles ni específicas y que actúan al margen de lo señalado por la legislación, esto es, las reglas no escritas, pero válidas incluso más allá que las reglas formales o la normatividad específica.

En cuanto a los centros de decisión, éstos han presentado problemas de concurrencia administrativa al existir una superposición espacial de los gobiernos federales, estatales y municipales; lo que pone en dificultades los ámbitos de competencia y por tanto la atención de las demandas de la ciudadanía al no definirse claramente quién deberá asumir las responsabilidades en determinada situación específica. Es ilustrativo - por contraste - el ejemplo del otorgamiento de placas nuevas para los automotores del Estado de México y del Distrito Federal, ya que ambas entidades federativas mediante una guerra publicitaria que intentó convencer a los usuarios de que es muy fácil obtener las placas de sus automóviles en sus respectivas entidades federativas; tratando con ello de captar a los usuarios para que realizaran sus trámites en las mismas¹ y, una vez que lo lograsen, dichos usuarios continuarán año con año pagando los derechos en la entidad federativa que mejor los convenció, con lo que logrará un incremento en las

¹ La campaña publicitaria fue difundida por varios canales de la televisión, principalmente durante los años 2001 y 2002, mediante spots que se transmitían cada determinado tiempo, siendo el más recurrente el del Estado de México, que prometía trámites más sencillos a través de supuestos usuarios que aparecían en la pantalla satisfechos por haber obtenido sus placas de una manera muy fácil y cómoda, sin largas filas o esperas.

finanzas públicas. Otro ejemplo que podemos mencionar fue el intento de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México; cuya jurisdicción compete al Gobierno de la Ciudad de México, al Gobierno del Estado de México y evidentemente al Gobierno Federal, pero si dichas instancias no lograron llegar a acuerdos y ventilaron sus diferencias en los medios de comunicación masiva, con las consecuencias políticas respectivas que se reflejarán - en su oportunidad - en el voto ciudadano.

Asimismo los factores que determinan la decisión o decisiones administrativas en una situación específica han tenido y tienen un mayor peso, que las vías, canales o mecanismos institucionales. Algunos teóricos van más allá de este planteamiento al señalar que incluso “el azar o las circunstancias son agentes mucho más poderosos”, y como ejemplo señalan el caso de la Declaración de la República Francesa en el año de 1789, que fue llevada a cabo por la mayoría de votos de los republicanos, debido a la enfermedad de un diputado monárquico (Antaki 5 y 6).

Por otro lado, el espacio geográfico de competencia política o administrativa se ha convertido en un terreno de disputa de gobiernos, ayuntamientos o municipios, tanto más cuando representan un capital de beneficio político o administrativo; cuanto menos cuando no es más que un problema que le generará al gobierno, ayuntamiento o municipio, ciertos gastos que no serán visibles en la obra de gobierno y sí serán puntos de conflicto que pueden desgastar la carrera política de la autoridad en turno; por lo tanto, no es fácil que sean atendidos por las autoridades aquellos asuntos que resulten “problemáticos” a los ojos de las autoridades y, es preferible desatenderse de ellos argumentando que no se encuentran dentro de los límites territoriales de su competencia, sino que corresponde a la autoridad vecina la atención de dicha problemática. Este tipo de casos es muy frecuente en lo que corresponde al Distrito Federal y el Estado de México, en donde debido al crecimiento poblacional se fusionan las dos entidades y; sus habitantes, viviendo en una entidad, tienen que trasladarse a la otra para realizar sus actividades cotidianas de vida o de trabajo.

El caso de competencia del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal, lo presentan dos fenómenos que en los últimos años fueron motivo de noticia de los medios de comunicación, siendo éstos: el aeropuerto y los segundos pisos

para automóviles. En forma evidente los dos gobiernos trataron de que fueran sus decisiones las que prevalecieran, lo que propició que la población sintiera que había un enfrentamiento entre ambos niveles de gobierno, lo que de ninguna manera beneficia a la población y por el contrario le crea confusión. Es claro que al ciudadano común no le interesa quién o quiénes quieran capitalizar el hecho de llevar a cabo las obras o no llevarlas a cabo; sino lo que le interesa es que su vida inmediata transcurra, en la medida de lo posible, en un ambiente de tranquilidad y confort, tomando en consideración que vivimos en una de las ciudades más grandes del mundo, por lo que a la problemática del ciudadano común no deben aumentarse conflictos de toma de decisiones por espacio territorial, sino que en todo momento deben prevalecer los acuerdos relativos a competencias limítrofes, que impidan que se creen cuellos de botella innecesarios por falta de políticas de colaboración claras y, de mecanismos de coordinación entre entidades federativas para abordar las problemáticas comunes.

2.2.- Decisiones Políticas y Administrativas

Se dice que a partir de los años 40 (Pardo, *La modernización* 7) se fue perfilando el concepto de *modernización* como un elemento independiente, y que la modernización administrativa a lo sumo resulta ser un instrumento pasivo que ejecuta las decisiones del gobierno (Pardo, *La modernización* 11). Esta concepción ha hecho que la brecha prevaleciente entre el ámbito político y administrativo - también llamado técnico - crezca aún más, con las consecuencias que ello acarrea y el costo social que trae consigo.

Es así que el no ver a la Administración Pública como parte inherente e indispensable del quehacer político y en especial de las funciones sustantivas que lleva a cabo el Estado, hace que se reduzca su papel como agente de desarrollo social e instrumento de modernización, ya que es innegable que la Administración Pública tiene una íntima relación con la política (Pardo, *La modernización* 11), y no puede concebirse separada de ésta, como un agente externo; de lo contrario ocurrirá que cuando el Estado trate de instaurar determinadas políticas, lo haga también en forma separada, esto es, viendo a la Administración Pública como un vehículo útil que concreta su toma de

decisiones, pero que no tiene porque tomar en cuenta su opinión respecto de dichas políticas.

En cuanto a los secretarios de Estado y jefes de departamento, se dice que éstos detentan un poder delegado del Poder Ejecutivo (Zorrilla 12) al llevar a cabo las tareas de la Administración Pública, lo que nos hace ver la dependencia que ha tenido esta de las decisiones políticas; por lo que se infiere que la Administración Pública durante mucho tiempo ha actuado como un mero instrumento de las decisiones políticas y que si acaso ha llegado a tener algún poder, éste ha sido un poder delegado. Esta situación ha provocado inercias, burocratismos, vicios y falta de motivación por parte de los servidores públicos para cambiar el estado en que se encuentra la Administración Pública hoy día.

Es así como en las decisiones políticas o administrativas, el compromiso político casi siempre se ha opuesto a la eficiencia administrativa, ya que por lo general quien ha llegado a un cargo público de cierto nivel jerárquico ha adquirido una serie de " compromisos ", que pasa a segundo plano la atención al usuario.

Por otro lado, algunos teóricos (Cabrerero 17-18) se recomienda que cuando abordemos esta problemática, no debemos olvidar hacer referencia a la visión orgánica que hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración e incluso llegan a afirmar que las iniciativas estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual actúa con una lógica de coaliciones organizacionales que buscan reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia (Cabrerero 17-18). La problemática expuesta hace ver el lado opuesto a las decisiones políticas, lo cual desemboca en vicios y burocratismos, como resultante de la división histórica que se ha hecho de la política y la Administración Pública.

Las vías de ajuste decisional hacia los fines originales son diversos. Para algunos estudiosos como Simón, March y Cyert, la identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, aún por encima de los particulares, sería resultado de un intenso proceso de influencia, vía premisas

decisionales con los valores organizacionales hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la acción organizacional y sus fines. Para otros autores, la vía de solución está dada por el logro del involucramiento afectivo de los individuos hacia la imagen organizacional, de tal suerte que las decisiones tenderían a una desviación mínima de los fines organizacionales. (Cabrerol8 -19)

En lo que respecta al gobierno, su organización ha crecido y se ha formado mediante alianzas y compromisos, pero no con el servicio público, sino con los protagonistas; lo que nos hace recordar uno de los pasajes de la novela de Martín Luis Guzmán: "La Sombra del Caudillo", en la que al manifestarle al caudillo su adhesión uno de sus seguidores, como era uso y costumbre entre los hombres del poder, lo hace de la siguiente manera:

“ya sabe usted, mi general” - ; usted cuenta conmigo para todito lo que se le ofrezca, de veras, sin recámaras. Soy de los que lo apoyamos con el corazón en la mano, no de los falsos y traidores. Y si alguien le viene con el chisme de que yo ando o yo hablo con el general Jiménez, no cavile por eso, tómelo a broma; que, de hacerlo, es tan sólo para no dar a los otros pie por donde puedan sospechar. Ya usted sabe cómo hay que irse bandeando en estos negocios.” (Guzmán 52-53)

La tendencia de que exista un mayor peso en las decisiones políticas que en las administrativas, pone en evidencia la fuerte tradición caudillista que ha prevalecido en torno a sus protagonistas y que no se ha logrado desterrar del todo hasta el momento, ya que únicamente se ha atenuado con la disminución del poder presidencial omnímodo que se llegó a ejercer por largos periodos en la historia. Lo anterior nos lleva a inferir que la fuerza o debilidad de las instituciones públicas dependía de quién estuviera al frente de la misma o del interés que tuviera el “jefe máximo”² en que dicho proyecto progresara.

Hoy día debido al cambio en la geografía política y a la emergencia de un poder legislativo fuerte y plural, que no atiende a consignas de partido o del

² Se entendía que el jefe máximo era el Presidente de la República en turno.

ejecutivo, sino que por el contrario tiende a cuestionar las acciones de las figuras públicas, con lo que podemos decir que hay una disminución real del poder del ejecutivo, cuya señal hace patente que el caudillismo va perdiendo terreno en beneficio de una toma de decisiones plural y participativa, cuyas acciones deben encaminarse a la consolidación de instituciones fuertes y de servidores públicos comprometidos con éstas y con el servicio público que ofrecen. Lo anterior sólo puede lograrse si el empleado se desarrolla en un ambiente de estabilidad laboral que le permita no sólo consolidarse en el mismo, sino prepararse dentro de la institución para acceder al desempeño de otras tareas de mayor responsabilidad; por lo que, en la medida en que el servidor público se desempeñe en un ambiente de certidumbre y motivación laboral basado en un verdadero servicio civil de carrera, podrá identificarse con la organización y sentir su pertenencia a la misma, acciones que no sólo fortalecerán a las instituciones, sino al estado de derecho que debe prevalecer en nuestra sociedad.

2.3.- Tamaño de la Administración Pública

Una de las preocupaciones de los especialistas es el tamaño de la Administración Pública en México, pero éste no debería ser motivo de preocupación, ya que lo realmente importante es la capacidad de gestión que el aparato administrativo tiene ante la sociedad (Cabrerero 15), ya que el crecimiento y la complejidad de la sociedad requerirá por vía de consecuencia de una estructura administrativa eficiente que haga frente a las nuevas necesidades y, por tanto es necesario crear una Administración Pública que garantice la calidad y pertinencia de los servicios que presta, para lo cual es necesario llevar a cabo profundos cambios en los estilos de gestión, como sostiene Carlos Moreno Jaimes en su artículo “La evaluación del desempeño en las organizaciones públicas: una reflexión general” (Méndez 158).

Lo importante del aparato administrativo es su capacidad de respuesta a las demandas de la población, esto es, su eficiencia y eficacia en la atención a los problemas que plantean las nuevas circunstancias en que se desarrolla la Administración Pública, lo cual sería benéfico en todo estudio serio, el poner énfasis en los logros y resultados que se están alcanzando al instaurar

determinados cambios en las estructuras administrativas, percibiéndose dichos logros a través de la evaluación de las acciones del Estado. Sin una evaluación honesta de dichas acciones, difícilmente sabremos los avances reales de nuestra sociedad y, por tanto tendremos escasas posibilidades de corregir el rumbo y capitalizar las experiencias propias y, mucho menos podremos incorporar las de otras sociedades. Klisksberg señala que el tamaño de la Administración Pública se ha convertido en un mito, llegando incluso a desplazar el problema de la eficiencia y la eficacia, siendo que el tema del tamaño estatal no tiene por sí mismo valor alguno sino en relación con su capacidad de gestión ante la sociedad (Cabrero 15).

Para atender las tareas que demanda la sociedad al Estado, ha sido necesario crear los mecanismos suficientes que concreten la opinión y voluntad populares, ya que una sociedad en constante cambio requiere también de una Administración Pública dinámica que concrete sus expectativas. Uno de los muchos cambios que debe tener presente el Estado para la planeación e instrumentación de medidas administrativas racionales, es el crecimiento de su población. Podemos observar que dicho crecimiento en 1950 pasó de 26 millones a 35 millones en 1960, a 49 en 1970 y se estima que llegó a 72 millones en 1980. (Cabrero 18-19) Sin duda el crecimiento poblacional ha vuelto cada día más complejas las relaciones entre Estado y sociedad y por tanto; su estructura administrativa también ha crecido, con el propósito de dar respuesta a las demandas sociales, intentando interpretar y concretar los principios consagrados en la Carta Magna y demás dispositivos jurídicos que derivan de ésta.

Es así que, la evolución en la estructura orgánica del Gobierno Federal nos constata, que en la medida que la población fue creciendo, sus demandas también se incrementaron, por lo que una de las formas de hacer frente a éstas fue creando dependencias, entidades u organismos que las atendieran, con lo que no puede afirmarse que dicha atención se esté proporcionando con eficiencia, eficacia y, con la pertinencia y profesionalismo que se requiere en cada caso. Para lograr que el servicio público se preste en forma óptima, con la pertinencia y el profesionalismo necesario, se debe estudiar, analizar y atender de manera global el servicio público, ya que al modificar las estructuras administrativas y poner por escrito las metas y objetivos en manuales de

organización y de procedimientos, los que a su vez han derivado de los Planes Nacionales de Gobierno; con ello únicamente se está atendiendo una parte de la problemática que presenta la Administración Pública, lo que de ninguna manera garantiza llevar con éxito el servicio público, ya que para lograrlo se requiere poner atención en la parte humana de la estructura administrativa, esto es, en los seres humanos que prestan el servicio, brindándoles estabilidad en el empleo, capacitación, estímulos, salarios atractivos, escalafón, etcétera; asignatura que aún está pendiente si se quiere contar con un servicio público profesional.

Es claro que el aparato estatal por periodos ha crecido desmesuradamente y en otros se ha reducido. Crozier y Kliksberg señalan que la complejidad de la acción estatal indujo el tamaño del aparato y que en una segunda fase, el tamaño organizacional podría haber inducido mayor complejidad (Cabrero 9). Por lo tanto, podemos referirnos a la burocracia atendiendo a su tamaño y complejidad, o por el contrario, a su actitud, es decir, al espíritu burocrático inerte que invade todas las esferas de la vida y que:

a).- "Administra a los humanos como cosas, y

b).- Administra las cosas en términos cuantitativos y no cualitativos, para hacer

más fácil y barata la operación y el dominio." (Fromm 174)

El crecimiento estatal ha traído como consecuencia el crecimiento de una burocracia que teme la responsabilidad personal y se refugia tras sus reglamentos, ya que su seguridad y orgullo se basan en su adhesión a las reglas, nunca en la lealtad al corazón humano (Fromm 174). El caso más conocido es aquel que se practica en los tribunales de justicia, en donde los burócratas se refugian tras códigos y leyes que dicen seguir, ya sea para no trabajar o para corresponder a favores torciendo la ley.

La historia de la humanidad da cuenta de casos de cruenta crueldad en el que se manifiesta una gran carga de sadismo en el burócrata. Tal es el caso de Eichman, quien sentía una gran satisfacción de dominar otras vidas humanas, ya que era el típico burócrata que no posee reacciones humanas y es obsesivo

en el culto a los reglamentos (Fromm 174), los cuales únicamente son transgredidos si al burócrata se le ofrece una dádiva o recompensa.

El burócrata gusta de presentar sus resultados mediante datos estadísticos, basando sus decisiones en reglas fijas e inamovibles, no reaccionando ante los seres humanos y, no les importa dañar a quienes no se adaptan a ese patrón (Fromm 174). Cuando el ser humano es reducido a un dato estadístico, los verdaderos burócratas pueden cometer todo tipo de actos de auténtica crueldad, ya que no se sienten vinculados con sus semejantes, son sumamente peligrosos, al no sentir ningún conflicto entre su deber y su conciencia; ya que su conciencia es cumplir con el deber. Un burócrata tiene bastante poder sobre los pobres y otra gente indefensa (Fromm 175), como aquélla que no puede "comprar" la justicia o quien no conoce sus derechos en un caso legal. En tal situación, el burócrata siente placer de ejercer poder sobre la gente; "pero de nuevo encontramos en ellos esa lealtad burocrática a las cosas, en su caso, al sistema: ellos creen en éste." (Fromm 175)

Abordar el tamaño de la burocracia³, así como el del aparato público, como un problema que ha presentado la Administración Pública a lo largo del tiempo y, que ha servido a quienes detentan el poder, ya sea para ampliar la burocracia o reducirla según sea el caso⁴, lo que de ninguna manera resulta ser un indicador de eficiencia o ineficiencia del aparato público, ya que no siempre el crecimiento de un determinado organismo obedece a las necesidades del servicio, sino a la influencia política, ya que el poder político durante muchos años se ha medido en base al tamaño de la organización.

Lo anterior nos hace ver que el tamaño de la Administración Pública poco tiene que ver con la eficiencia de la misma, por lo que es necesario que se cuente con un grupo de especialistas, o en sí con un aparato dedicado al estudio, planeación y análisis de la Administración Pública que planee su crecimiento en base a las necesidades del servicio y no a las personales. Esto es muy semejante al crecimiento de las ciudades, ya que en la medida, que en determinados países, existe una planeación urbana, se tiene contemplada una

³ Cuando me refiero al tamaño de la burocracia, estoy haciendo alusión a los servidores públicos que pertenecen a una determinada institución u organismo público. Por otro lado, cuando hago referencia al aparato público, estoy aludiendo a la estructura orgánica de la Administración Pública del Estado.

⁴ Actualmente el Gobierno Federal se encuentra en un proceso de reducción de la burocracia. CNI Canal 40, 22:45 hrs. 2 de marzo de 2004.

planeación de los servicios públicos, por lo que no existe razón alguna para que la población esté sin servicios, ya que éstos fueron planeados con oportunidad. Pero cuando esto no ocurre, como en el caso de México, primero se dan los asentamientos irregulares y después la población presiona a la autoridad para que le regularice su propiedad y le proporcione los servicios de agua, luz, drenaje, vías de comunicación, transporte público, etcétera. Así también ha venido funcionando la Administración Pública, ya que no somos previsores de que el crecimiento misma vaya de acuerdo con el crecimiento de la población; si esto fuera, existiría un área específica de planeación del crecimiento de la Administración Pública que evitara, entre otras cosas, los cuellos de botella que actualmente se presentan en el servicio público. Podemos decir que la Administración Pública mexicana viene funcionando en base a apagar incendios o quitar cuellos de botella y no con base en una planeación estratégica, racional y previsor de eventos o situaciones de conflicto, por lo que se hace necesario el establecimiento de una institución encargada de la Administración Pública, si se quiere actuar con responsabilidad en la planeación y atención a las necesidades crecientes de la población.

2.4.- Ausencia de Especialistas en Administración Pública

La necesidad de contar con una Administración Pública ha provocado el “...crear una ciencia administrativa propia...” (Zorrilla 16) que busque las mejores formas de respuesta del servicio público. El hecho de que el gobierno se haya percatado de la importancia de contar con un aparato administrativo cada vez más eficaz, ha hecho que por momentos se valore la capacidad de los administradores públicos y, se promueva la formación de especialistas y profesionales de las ciencias sociales con vocación y preparación específica de administradores públicos. No obstante lo anterior, continúa habiendo escasez de administradores públicos en los puestos estratégicos en los que se requiere su participación, siendo ocupados los espacios por otros especialistas que no poseen la preparación necesaria o el perfil adecuado para dichos puestos, lo que ha traído como consecuencia que exista una ausencia de profesionalización en áreas estratégicas de la Administración Pública.

En la búsqueda de profesionalizar la Administración Pública, se plantea la necesidad de capacitar a sus servidores públicos con el propósito de dotarlos de las herramientas necesarias para el desarrollo de sus funciones diarias aún cuando no posean la formación del administrador público y, en la medida de lo posible lograr que quienes ocupen puestos que requieran de contar con las habilidades o el conocimiento de la Administración Pública, sean aquéllos que posean la formación en dicha disciplina, con lo que se estará subsanando uno de los problemas fundamentales, por los que atraviesa la Administración Pública, para lograr su profesionalización.

Por otro lado, al margen de los dispositivos legales de la administración, han surgido prácticas administrativas de carácter empírico, que si bien no son nocivas, tampoco se les debe promover para que proliferen al margen de toda regulación normativa, por lo que es necesario incorporarlas a la Administración Pública y normar, aquellas técnicas o prácticas administrativas que, aunque nacieron en el empirismo, ya han demostrado su utilidad y eficiencia en el campo propio de la Administración Pública.

Por otro lado, podría pensarse que siendo tan grande el sector público, éste debería contar con un numeroso contingente de administradores públicos, mismos que además de haber cursado la carrera de Administración Pública, a su vez continuaran preparándose en las tareas propias del trabajo que desempeñen, lo que los volvería especialistas. Sin embargo, esto no es así, ya que la mayoría de los que laboran en la Administración Pública provienen de otras disciplinas o forman parte del personal de apoyo que cuenta con una carrera técnica. La pregunta que se haría cualquiera, ¿cómo es que siendo tan grande el sector público no cuenta con los suficientes administradores públicos?; la respuesta la encontramos en las propias condiciones en que se encuentra el sector público y por tanto resulta imperiosa su transformación, ya que al no haber existido un servicio civil de carrera⁵, este tipo de ocupación ha resultado poco atractiva, aunado a la fama que el sector público ha tenido, de ser un aparato anquilosado y burocratizado que impide la movilidad de sus integrantes y tiene bajos salarios, lo que ocasiona, por otro lado, que los servidores públicos incurran en actos de corrupción.

⁵ La incorporación del servicio civil de carrera al Gobierno Federal es reciente.

Lo anterior nos lleva a pensar que si queremos un servicio público profesionalizado, lo primero que tenemos que hacer es crear las condiciones que lo hagan posible, de lo contrario, difícilmente podremos tener un servicio público eficiente, ya que si no se motiva a los servidores públicos a la permanencia a través de ofrecerles una carrera estable dentro del servicio público, difícilmente el sector público contará con los mejores elementos, ya que no se podrá competir con empleadores que ofrecen mejores condiciones a sus trabajadores, por lo que, primero se debe realizar una revisión de los tabuladores, proponiendo sueldos atractivos a quienes pretendan dedicarse al sector público y; por otro lado, aplicar el marco normativo que de certidumbre a los servidores públicos para hacer carrera en el servicio público.

Pero, ¿qué hacer con aquellos empleados que han decidido permanecer únicamente porque no encuentran una mejor oferta de trabajo y, que además no poseen vocación para el servicio público? Lo que ha estado haciendo el gobierno hasta ahora, es promover las bajas voluntarias a cambio de cierta remuneración de acuerdo con los años laborados en el sector público, pero esta medida no ha dado los resultados esperados, ya que quienes se deciden por el “famoso” retiro voluntario, lo hacen movidos por la necesidad económica del momento, pero con el tiempo se dan cuenta de que no fue la mejor opción ya que rápidamente se les acaba el dinero que recibieron. Por otro lado, si bien podría pensarse que no es asunto del gobierno lo que le ocurra a la gente que aceptó el retiro voluntario, lo cierto es que dicha medida tampoco ha solucionado el problema, ya que, aunque por un tiempo las plazas vacantes son congeladas, poco tiempo después son ocupadas por nuevos empleados que vienen a realizar las mismas funciones de quienes fueron retirados, sin que se perciba un cambio significativo en ello, ni en un aumento de sueldo, ni en una mejora en la calidad del servicio, repitiéndose a la larga la misma situación; por lo tanto es necesario tomar medidas que conduzcan al cambio, como son: trabajar con los empleados que tiene la institución, eliminando los retiros voluntarios y en su lugar, realizar trabajos de profesionalización tendiente a que los servidores públicos se interesen en los ascensos por esta vía. Asimismo el gobierno deberá ofrecer mejores sueldos y condiciones que hagan interesante el permanecer en el sector público. Para profesionalizar la Administración

Pública es necesario que el Estado profesionalice no solo a sus servidores públicos sino el servicio público en conjunto.

Por otro lado, es importante que exista una institución autónoma, con un presupuesto propio, que no solo se encargue de la actualización de los servidores públicos, sino que a la vez realice estudios prospectivos de los escenarios futuros que enfrentará la Administración Pública y emita recomendaciones al Gobierno Federal de cómo mejorar el servicio público. Esta institución no tendrá el propósito de desplazar a ninguna institución educativa, sino por el contrario tenderá a reforzar, actualizar y mejorar los conocimientos de aquellos servidores públicos que hayan egresado de alguna de las carreras de Administración Pública que se imparten en las universidades, por lo que constantemente ofrecerá cursos que preparen a los servidores públicos en el trabajo que se encuentran desempeñando y no sólo eso, la institución realizará un seguimiento a aquellos servidores públicos profesionalizados, a efecto de que se continúen los trabajos en busca de una mejora constante del servicio público. Cabe señalar, que el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) ha venido realizando tareas como las aquí propuestas, sin embargo, dicha institución se ha visto afectada por los vaivenes de la política de Estado, existiendo periodos de gran impulso a los trabajos que desarrolla⁶ y otros de escaso o nulo apoyo estatal. No pretendo en este trabajo profundizar sobre la trayectoria y problemática del INAP, pero sí apuntar que es indispensable que exista un Instituto Autónomo Ciudadanizado que vigile que vigile el comportamiento de la Administración Pública, realice estudios tendientes a mejorarla, supervise la actuación de los servidores públicos, efectúe seguimiento a las finanzas, realice recomendaciones, etcétera, con el propósito de que dicha institución sea garante, no solo del buen uso de los recursos públicos, sino de una Administración Pública transparente que proporcione confianza y certidumbre a sus administrados, para la construcción de un buen gobierno.

⁶ En el periodo del Presidente José López Portillo, tuvo gran auge el Instituto Nacional de Administración Pública, al instrumentarse la llamada Reforma Administrativa

2.5.- Planes y Programas

En relación con los planes y programas, estos se han circunscrito básicamente en definir metas, apuntar plazos, organizar recursos y ordenar una acción en función de esas metas y plazos, para obtener con ello una tasa de desarrollo global (Zorrilla 21). En este tipo de administración llevada a cabo por el Estado, nos percatamos que poco o nada tienen que ver los resultados, ya que no existe un seguimiento que evalúe el impacto de dichas políticas y, por lo tanto, no existe un proceso que retroalimente al sistema administrativo y, que busque corregir las posibles desviaciones en que hubiese incurrido determinada política o políticas, ya que hasta hoy, el sistema no pone el énfasis en los resultados, esto es, en la atención con eficiencia de las demandas ciudadanas. Todavía hoy día, la justicia impartida por el Estado, frecuentemente se contrapone a la justicia social que preconizan las disposiciones de la Administración Pública, por lo que es necesario encontrar mecanismos y criterios de coordinación que unifiquen la acción de la justicia con la justicia social.

2.6.- Tradiciones

Una de las tradiciones de los países latinos, es que los empleados y funcionarios sean nombrados en los cargos públicos en función de su militancia política y con base en las recomendaciones de los caciques en turno y; que los mismos sean separados de sus cargos al término de cada periodo presidencial, para dar paso a los siguientes equipos que ganaron las elecciones, lo que genera inestabilidad, incompetencia, confusión e inmovilismo, al despedir a los empleados que ya habían aprendido el trabajo y, capacitar a los que llegan, ciclo que se repetirá cada vez que haya comicios (La Prensa 1, 1996). La forma tradicional con la que se ha venido desempeñando la burocracia en México tiene hondas raíces históricas, en las que el menos importante es el usuario, ya que ha sido uso y costumbre que los cargos públicos sean utilizados como cotos de poder, feudos o simples peldaños en la escala del poder público, en donde quien llega a una determinada responsabilidad y, cuando todavía no se

involucra en ésta y, mucho menos la aprende, ya está pensando en arribar al siguiente peldaño del poder público.

Actualmente se cuestionan los mecanismos tradicionales de intervención pública, así como el estilo de gerencia predominantemente centralizado, uniforme y poco flexible a las transformaciones tecnológicas y económicas actuales como lo señala Carlos Moreno Jaimes en su artículo “La evaluación del desempeño en las organizaciones públicas: una reflexión general” (Méndez 157).

Hoy día, una Administración Pública que tienda a la modernización no puede ni debe seguir utilizando mecanismos tradicionales de gestión pública obsoletos, por lo que se hace necesaria la búsqueda de nuevos métodos de gestión con un enfoque predominante en los resultados.

2.7.- Nepotismo

La práctica del nepotismo, al igual que en otros países, también ha tocado por periodos a la Administración Pública de México. Esta práctica, que el periodista Ramón Domínguez Aguilar sintetiza en la figura de ese personaje legendario llamado Napoleón Bonaparte, al recordar “...el reparto que hiciera Napoleón de Europa, cuando el Emperador, después de conquistar numerosos países y deponer a los monarcas legítimos, tuvo la ocurrencia de convertir en reyes, príncipes y princesas a sus hermanos, hermanas, cuñados y con cuñados, para intentar garantizar la lealtad de los pueblos – y de sus flamantes soberanos – hacia su persona, con resultados opuestos, adversos, fatales, no sólo para el imperio francés, sino para el mismo.” (La Revista Peninsular 1999) Esta práctica nociva que trae como consecuencia la corrupción, es parte de la historia de la Administración Pública de México y, al abordarla se busca que sea contemplada como uno de los males que afectan el sano y buen funcionamiento de cualquier administración de carácter público.

Aunque no se trata de hacer un inventario de los períodos de gobierno en que la Administración Pública mexicana ha dado muestras de nepotismo, si mencionaré que uno de los ejemplos claros de esta práctica la encontramos en el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, quien en su afán por establecer un gobierno de unidad nacional, colocó a su hermano en un puesto de

confianza y de cierta importancia (Smith 63). Por otro lado, podemos ver en general que el nepotismo es indirecto en México, ya que "... los parientes quedan colocados en dependencias distintas de aquellas en donde está empleado el 'colocador'. Véase Greenberg, op.cit., pp.129-130" (Smith 296).

La práctica del nepotismo tal y como se concibe en México, esto es, como la búsqueda de un beneficio abierto para parientes, o al decir de Peter H. Smith, al referirse al gobierno de José López Portillo: "...como una preocupación paternalista por el porvenir de la parentela presidencial." (Smith 347); no es clara, ya que en casi todos los casos esta situación es "justificable". Uno de estos casos lo encontramos en la figura del entonces presidente José López Portillo, quien al ser "destapado" por su antecesor Luis Echeverría Álvarez, señaló que "-López Portillo había sido el ganador 'porque era el que menos compromisos tenía, el que no había celebrado ningún compromiso secreto o discreto, y el que se dedicó, sin hacer política barata, a servir al país.' (Smith 333). Es claro que como lo refiere Peter H. Smith, la mayor ventaja de López Portillo para ser designado candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional, fue también su principal inconveniente, ya que no contaba con un equipo propio, lo que permitiría a Luis Echeverría seguir controlando y manipulando el escenario político (Smith 333).

Es así que cuando José López Portillo toma posesión de la presidencia el primero de diciembre de 1986, no se sabía a ciencia cierta quienes serían sus colaboradores, por lo que se especuló mucho sobre ello, ya que se "sabía" que no contaba con una camarilla suficiente para cubrir los puestos que demandarían la confianza del presidente electo; pero conforme se fueron dando los nombramientos, la duda se fue aclarando, ya que López Portillo hecho mano de antiguos colaboradores y amigos personales (Smith 346). Otro recurso al que acudió López Portillo fue a las relaciones de parentesco, mismas que algunos calificaran de nepotismo y otros dirán que "...sería del todo incorrecto interpretar esos nombramientos como un signo de nepotismo, o incluso como una preocupación paternalista por el porvenir de la parentela presidencial." (Smith 347) Lo cierto es que López Portillo designó a su hermana como Directora de Radio , Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación; a su primo, Guillermo López Portillo, en la Dirección del Instituto del Deporte en la Secretaría de Educación Pública; a su sobrino, Enrique

Loeza, Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares; a otro sobrino, José Antonio Ugarte, Jefe de Asesores Económicos del presidente; a su hijo, José Ramón López Portillo, Director General de la Secretaría de Programación y Presupuesto (antes Presidencia); a su primo, Jorge Tamayo, Subsecretario de Industria y Comercio; a su primo, Manuel López Portillo y Ramos, Subdirector del ISSSTE.

La salvedad que señala Peter H. Smith, para afirmar que no se trata de una actitud nepotista, es que en algunos de ellos pesaron más los años de colaboración, que la relación de parentesco, ya que en última instancia lo que quería el presidente era colocar a su gente, "...aquella con la que podía contar, en posiciones clave de la jerarquía gubernamental." (Smith 347); por lo que "...construyó una camarilla cuyo común denominador era la lealtad personal hacia él." (Smith 347).

Por otro lado, en el sexenio de López Portillo como en otros, se dieron los lazos familiares, que sin ser de relación directa con el entonces Presidente de la República, si estaban vinculados con las camarillas del poder, a quien el presidente no podía ignorar, o más aún, eran personajes que representaban o eran descendientes de políticos o de alguna manera poseían algún vínculo familiar con algún personaje que había destacado en la vida política del país en algún tiempo determinado, lo que de alguna manera le abría el camino para participar en la vida política del mismo, ya que , tal pareciera que el vínculo familiar con algún pariente que hubiese figurado en la política, se convertía , de algún modo, en un condicionante para acceder a alguna posición de poder en el entonces sistema político mexicano.

Es así como en el sexenio de José López Portillo se detectan diversos personajes con vínculos familiares, que si bien no son familiares del entonces presidente, se puede decir que dicha vinculación tiene que ver con relaciones familiares de políticos que de alguna manera forman o formaron parte en un momento determinado del sistema político mexicano. Estas relaciones nos llevan a reflexionar sobre el hecho, no si fue o no fue nepotismo, situación que no nos interesa discutir, toda vez que hay quienes arguyen una cosa y hay quienes arguyen la opuesta; sin embargo lo cierto es que tales relaciones de parentesco se dan y se han dado a lo largo de toda la historia de nuestro sistema político mexicano y, negar que estas relaciones no influyen, tanto en la

importancia que adquiere la propia institución por el solo hecho que la ocupe un pariente del presidente en turno, sería negar o cerrar los ojos, ya que si siguiéramos detenidamente las decisiones y el impulso que cobra alguna dependencia pública en comparación con otra de otro sexenio que no presente las características que hemos mencionado, luego entonces nos percataríamos que el impulso, la asignación del presupuesto, el papel preponderante que juega en el sexenio, tiene mucho que ver con quien ocupa el cargo de la dependencia o institución.

No es el caso analizar en este espacio el asunto del nepotismo a detalle, sin embargo hemos de decir que el nepotismo ha sido una de las constantes, a veces en forma más evidente que en otra, que ha permeado la vida política de nuestro país y, que algunas veces o las más de ellas ha sido o ha dejado resultados negativos, por lo que dicha práctica creemos que debe de ser desterrada, para dar paso a la profesionalización de la vida pública del sistema político mexicano.

2.8.- Otras Situaciones Negativas

De acuerdo con Poulín y Delgado, el servidor público se ha aislado en grandes organizaciones centrales, cuya sofisticada jerarquización le absuelve de toda responsabilidad. Se parapeta tras excesivas reglamentaciones, que frecuentemente penetran demasiado profundo en la vida cotidiana del ciudadano (Poulín 6). Esto lo podemos ver claramente en el ámbito legal, específicamente en la rama del derecho penal, en el que se hace a un lado la aplicación del derecho para dar paso a la corrupción burocrática en todas sus modalidades. La esfera del derecho penal en la que actúa el ministerio público, que de acuerdo con la ley de la materia es el representante social, es el medio idóneo para ver con toda nitidez abiertas manifestaciones de burocracia y corrupción, ya que la segunda de ellas hace que el término peyorativo con que se entiende la palabra burocracia, cobre vigencia, traduciéndose éste en negligencia, morosidad, inercia, despotismo, inaplicación de la ley, abuso de autoridad, discriminación, autoritarismo, omisiones, tortuguismo, alteración de declaraciones, prepotencia y en un exceso de reglamentaciones.

Lucio Mendieta y Núñez, al referirse a los empleados públicos, los llama servidores del Estado, queriendo enfatizar con ello que éstos únicamente son meros ejecutivos de los representantes de aquella entidad jurídica, social, económica y política (Mendieta 51). Sin embargo, Dyer por su parte, señala que estos burócratas son expertos en el embrollo del papeleo, y envían a sus *víctimas* de una oficina a otra, sin dar una solución concreta (Dyer 244); ello se debe a que ninguno de ellos asume la responsabilidad en la solución del asunto que trae el ciudadano, sino que dicha responsabilidad, como acertadamente lo señala Poulín (Poulín 6), se disuelve en ese monstruo institucional, sintiéndose a su vez el servidor público, como una pieza más de la compleja maquinaria burocrática a la que pertenece y en la que él mismo se siente impotente para influir o cambiar su curso, ya que las tradiciones, costumbres e inercias se han vuelto una constante, adueñándose de los espacios y las conciencias de sus integrantes.

2.9.- Corrupción

Los antecedentes de la corrupción en México los podemos rastrear con mayor claridad entre los años de 1821 y 1860, ya que la vía más socorrida para acceder al poder público era el golpe militar. Sin embargo, bajo esta apariencia anárquica subyacía el sistema del *caudillismo*, o sea, la hegemonía de caudillos temporales cuyo propósito principal era saquear las arcas del erario (Smith 36).

El Diccionario de Política y Administración nos dice acerca de la *corrupción*: que es el "... fenómeno por medio del cual **un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema** para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa." (Diccionario 438). Podemos apreciar que en esta definición, es el funcionario quien recibe la acción, esto es, el que es " impulsado a actuar " , como si éste fuera un ente pasivo que no tiene otro remedio que recibir la acción que lo conduce irremisiblemente a desarrollar una conducta corrupta.

Ahora bien, el funcionario en cuestión que "... es impulsado..." lo hace "...actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema."; cosa que tampoco resulta clara, ya que si fuera el caso, los casos de corrupción fueran la

excepción y no la regla, ya que ésta se ha convertido en una constante del sistema, aumentando en forma escandalosa en algunos periodos de gobierno⁷ y disminuyendo por periodos cortos en otros. De acuerdo con Lajous, pocos son los que se resisten ante ese personaje al cual simbólicamente le hace pronunciar las siguientes palabras:

" Si, con la mano sobre el corazón, todo ser humano tuviera la oportunidad de elegir un dios único para el mundo entero, no hay la menor duda de que sería a mí a quien adorarían ante altares de platino incrustados de piedras preciosas.

A muchos les gusta pensar en mí como un horrible monstruo con piel chamuscada de cocodrilo, fauces leoninas, colmillos afilados, garras en vez de manos. Quizá haya quienes me quieran ver con cuernos retorcidos, cola puntiaguda y un biello amenazante en una mano.

¡Ah, qué error!

Nadie es más atrayente que yo. Mis facciones son perfectas, mi cabello brilla. Un deslumbrante resplandor emana de mi magníficamente esculpido cuerpo. Mis labios son de sonrisa fácil. Mi simpatía es arrolladora. Soy, en pocas palabras, irresistible. Sólo observen cómo la muchedumbre cae rendida a mis pies.

Tantos y tantos se me entregan; todo lo arriesgan por mí, la familia, la libertad, la fama, inclusive la salud, y hasta la vida.

Bueno, está bien, debo admitir muy a mi pesar que no tengo dominio sobre todos. Hay aquí y allá quienes logran resistirme. No me acongoja reconocerlo porque esos malditos son escasos, muy escasos...y son mis declarados enemigos a los que voy eliminando uno a uno. Ya les mostraré como.

Sin duda se están preguntando quién soy, cómo me llamo. Lo diré. Mi nombre es la Corrupción." (Lajous 7-8)

Por otro lado, el Diccionario de Política y Administración señala estándares normativos del sistema, sin embargo omite indicar a qué estándares normativos

⁷ Gobierno de López Portillo (caso Durazo).

se refiere, ya que es bastante común que en determinados medios la dádiva, la recompensa o incluso la cuota sean una constante de ese medio y, en el caso presente estoy haciendo referencia en forma específica al ámbito legal, entendiendo por este todo el aparato que en teoría debe procurar justicia a la sociedad y, nos encontramos que lo que desde el punto de vista del Derecho debiera ser un trámite sencillo, simple, como sería el de acudir ante el Ministerio Público a denunciar un delito del orden común, éste se convierte en un trámite de lo más complicado si no está de por medio el mecanismo que haga mover la maquinaria burocrática, a efecto de que se de curso a la Averiguación Previa, que sería el primer paso del procedimiento de justicia, que el Estado ha señalado que debe ser " pronta y expedita " ⁸ y que " nadie puede estar por encima de la ley"⁹.

Decíamos que una de las formas características de corrupción lo encontramos en la procuración de justicia, concretamente en la actuación del Ministerio Público, quien viene a ser el punto de contacto con el público demandante de este servicio y, si teóricamente se observa una evolución "natural de la corrupción, el principio de ésta se encontraría en este punto de contacto, para posteriormente expandirse hacia otras áreas de la misma organización "... en la búsqueda de mayores ingresos ilícitos y para cooptar un número mayor de participantes, con el fin de perpetuar así sus actividades." (López 198) En tal caso y, dada la tradición que se presume existe en esta institución podríamos aventurarnos a pensar que sin temor a equivocarnos, dicha institución se encuentra indefectiblemente infectada por este mal que día a día pone en entredicho el papel del representante social, cuya actuación ahonda aún más la distancia entre la sociedad y la existencia de un verdadero Estado de Derecho, el cual debería dejar de formar parte de los discursos oficiales para instalarse en una práctica cotidiana de nuestra vida democrática.

Miguel de la Madrid manifestó en la conferencia " La Participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País

⁸ López Portillo, José.- Declaraciones como Presidente de la República. Al respecto, cabe precisar que el término "justicia pronta y expedita", es tomado del principio Constitucional que hace alusión a la administración de justicia, específicamente en lo que se refiere al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que corresponde a las denominadas "Garantías Individuales".

⁹ Carpizo MacGregor, Jorge.- Declaraciones como Procurador General de la República. Cabe señalar que el término "nadie puede estar por encima de la ley", es un término del dominio público, que es utilizado por políticos o juristas indistintamente, para enfatizar que vivimos en un estado de Derecho.

(Plan Global de Desarrollo), que la corrupción es un problema moral y administrativo inadmisibles, ya que es un obstáculo que anula o retrasa el desarrollo. La afirmación anterior aún cuando sea cierta, el problema no es que dicha práctica sea inadmisibles, sino que está haciendo el Estado para erradicar dicha práctica, ya que la misma puede ser combativa, a través de la instauración de controles administrativos que la impidan, así como de medidas punitivas que la inhiban.

Es cierto que la corrupción es un problema de educación y moral, pero también de sistemas, ya que existen acciones, que sin violar ostensiblemente alguna disposición pública, emplean los más sutiles y sofisticados instrumentos de corrupción, burlando de esta manera la legislación, haciéndola aparecer obsoleta e incapaz de prever cada una de las circunstancias con que la corrupción debilita y degenera a las instituciones. Ciertamente que se deben modernizar leyes y sistemas, pero, no existe mejor paradigma que la propia conducta de los servidores públicos. La anterior afirmación de Miguel de la Madrid, en su discurso pronunciado en la Reunión Nacional de Programación y Presupuesto y de la Industria de la Construcción, en Guadalajara, Jalisco el 15 de febrero de 1980, siendo candidato a la Presidencia de la República, hace ver que una conducta honorable en los servidores públicos puede servir de ejemplo para eliminar o disminuir la corrupción; el entonces candidato no menciona que asimismo una conducta indeseable provoca corrupciones en cadena que vulneran el aparato público y la credibilidad y confianza de la ciudadanía en el gobierno. Al respecto Miguel de la Madrid Hurtado, en la entrevista concedida el 3 de octubre de 1980, al grupo “20 mujeres y un hombre”, reitera que “El ejemplo personal de los funcionarios es un aspecto muy importante para combatir la corrupción, y es mayor cuando más elevado es el cargo, pues la actitud del funcionario incide en la que adopta el resto de los trabajadores al servicio del Estado” y, en su discurso pronunciado ante el Comité Mixto de Capacitación de los Trabajadores de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el 25 de septiembre de 1980, reitera “que los servidores públicos deberían ser los primeros y más críticos jueces de su propio quehacer cotidiano, acendrando su espíritu público a través de acrecentar su actividad técnica, administrativa y moral”. Lo anterior nos hace ver a la distancia del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, que no basta

con señalar deberes, sino que se hace necesario adoptar las medidas prácticas que nos lleven a instaurar la ética y moral en los servidores públicos, misma que no puede sembrarse de otra manera, sino a través de incorporar a la educación formal, valores y actitudes, que con el tiempo se incorporen como una forma cotidiana de vida en el servicio público.

“La corrupción es el fenómeno que se da cuando una persona, aprovechándose de su posición, toma decisiones en provecho propio y sin considerar los fines institucionales de la entidad a la que sirve, por lo que es necesario montar esquemas de administración que impidan que las decisiones de administración dependan únicamente del arbitrio de una sola persona, y para ello hay sistemas, mecanismos y técnicas que deben usarse. Las decisiones deberían de tomarse dentro de sistemas institucionales debidamente controlados, tomando en consideración que así como no hay límites a la imaginación humana, tampoco lo hay frente a las modalidades renovadas y reinventadas de la corrupción”. El discurso pronunciado por el entonces candidato a la presidencia, Miguel de la Madrid Hurtado, durante la II Reunión Nacional de Coordinación Censal realizada en México Distrito Federal, el 25 de enero de 1980, toca un tipo de corrupción que se encuentra adherida al aparato de la Administración Pública, siendo válidas las medidas que propone, pero sin embargo, considero que además de tomar en consideración dichas medidas, el problema debe verse de una manera global, para poder ser atacado por diferentes frentes, utilizando la imaginación y la creatividad en contra de éste mal que corroe las instituciones públicas a todos niveles.

Asimismo en el discurso pronunciado en la Reunión Nacional de Programación y Presupuesto y la Industria de la Construcción en Guadalajara, Jalisco, el 15 de febrero de 1980, Miguel de la Madrid reitera que la corrupción lesiona los esfuerzos e intereses de las mayorías, al desperdiciar el patrimonio público, por lo cual es importante la observancia de la normatividad y el establecimiento de una vigilancia general en el cumplimiento de la gestión de las entidades ejecutoras. La eficiencia administrativa se elevará, mejorando los mecanismos preventivos y de control que propicien la función evaluatoria de las tareas públicas. En esta idea podemos apreciar que existe la voluntad de poner en práctica la función evaluatoria; sin embargo, esta no se llevó a cabo con

éxito, ni se ha aplicado de manera eficaz, en virtud de los vicios e inercias que prevalecen aún en el sector público, toda vez que aún no se pone el énfasis en el desempeño del servicio público y, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal aún no da sus frutos en este asunto tan delicado.

En alusión a la Reforma Administrativa llevada a cabo por el entonces presidente José López Portillo, en la comparecencia ante la H. Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 1980, Miguel de la Madrid manifestó que esta “intentó corregir inercias y obsolescencias, innovando técnicas, fue un proceso difícil que muchas veces no logró los cambios esperados” En relación a lo anterior, es claro que la puesta en marcha de la Reforma Administrativa por si misma no iba a eliminar la corrupción, ya que el mismo Miguel de la Madrid acepta en la conferencia "La Participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País (Plan Global de Desarrollo), que: “En cada época y en cada sistema social se inventa una corrupción singular, en cualquier sistema político y social de la época actual hay corrupción. El problema ha sido medirlo, diagnosticarlo, sistematizar los mecanismos para prevenirlo y obviamente reformar los mecanismos para corregirlo y para finalizarlo”. Miguel de la Madrid, en la conferencia de Prensa del 15 de julio de 1981, finalmente acepta que “...el sector público no está fuera del contexto nacional y que, si hay corrupción en el sector público, es porque hay corrupción en la sociedad mexicana y, si hay corrupción en el sector público, es porque hay cómplices en el sector privado. La corrupción es un crimen contra el desarrollo nacional”. El discurso de Miguel de la Madrid Hurtado pronunciado ante los miembros del Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación el 4 de marzo de 1981, lo lleva a afirmar que lo anterior “... no es excusa para que los servidores públicos no asuman una actitud alerta y de combate a los fenómenos de corrupción en la Administración Pública, que es la que corresponde, ya que los recursos que se manejan pertenecen a la nación, lo cual obliga, a todos los que tienen una responsabilidad en este sentido, a manejarlos con escrupulosidad”, ya que “El combate a la corrupción es una obligación del Estado y de sus funcionarios, y también es evidente que existen tanto una legislación como mecanismos administrativos para combatir este

fenómeno, que, infortunadamente, está arraigado en la naturaleza humana desde los más lejanos tiempos y en todas las latitudes.”

“Todo procedimiento y esfuerzo por modernizar las leyes y sistemas es frustrante si no está acompañado de un alto sentido de ética y honradez. Las tareas de control y supervisión de la obra pública están orientadas por normas de conducta, acción y vigilancia general de la gestión de las entidades ejecutorias.”

Es claro que la corrupción debe ser combatida por diversos medios y, Miguel de la Madrid señaló en la entrevista de prensa concedida el 3 de octubre de 1980, al grupo "20 Mujeres y un Hombre", que el medio "...más eficaz consiste en establecer sistemas de organización y administración que limiten el riesgo de que sean las decisiones individuales las que definitivamente determinen el uso de los recursos públicos.

2.10.- La Modernización Administrativa

La maestra María del Carmen Pardo señala respecto a la modernización administrativa, que ésta es la "...adecuación y ajuste que hace el estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias." Según la autora, este "vehículo útil" que da coherencia a las medidas que toma el Estado, ha adoptado básicamente tres formas que son: jurídico técnicas, administración para el desarrollo y distribución de beneficios (Pardo, *La modernización* 11). De acuerdo con esta idea, el Estado atraviesa por tres formas de concebir a la *modernización administrativa*, hasta llegar a la que se conoce como de *distribución de beneficios*. Esta última etapa aún es concebida como un agente externo del sistema político mexicano, pero necesariamente útil al mismo.

Es así como al irse volviendo cada vez más complejo el aparato administrativo, la *modernización administrativa* empezó a tener mayor importancia hasta llegar a ser adoptada como una parte importante del proyecto político. Sin embargo, al seguirse únicamente el curso del desarrollo económico, esto trajo como consecuencia que se fortaleciera el sector que estableció las reglas de la negociación política: la burocracia. Al haber logrado la Administración Pública su propio espacio, la formación profesional de los

funcionarios se hizo más especializada, desplazando la negociación política al campo de la burocracia, con lo que se acrecentó su poder, utilizándose a la *modernización administrativa* como un medio para legitimar las decisiones del ejecutivo (Pardo, *La modernización* 21). Es así cómo vemos que la *modernización administrativa* se ve sacrificada por las necesidades de desarrollo que propicio la crisis económica (Pardo, *La modernización* 37) del periodo que va de 1982 a 1988.

Por otro lado, ha sido una práctica común que siempre se justifique el para o por qué se crea o se debe crear un determinado organismo u oficina, pero casi nunca se dan explicaciones o razones, del porqué éste desaparece, como si esto no fuera necesario, como si a la sociedad no le importara aquello que ya no va a existir. Es así como el propósito del gobierno en los años 40's fue desarrollar el país mediante la industrialización, sin embargo lo único que se logró fue crear un gran número de instituciones que hicieron que aumentara la burocracia, estancándose el desarrollo agropecuario y, volviendo con ello a la creación y desaparición de oficinas públicas (Pardo, *La modernización* 13-14). Esta medida fue erigida por problemas de crisis fiscal - y por lo tanto de recursos en el sector público - que por considerarla en sí una solución a largo plazo (Cabrero 11).

Lo anterior nos lleva a ver que el sistema político mexicano y, en especial la Administración Pública, no tiene o no ha querido tener memoria histórica para aprovechar las experiencias del sector público, sino que cada generación se presenta queriendo innovar, pero ¿innovar a partir de qué?, o ¿partiendo de qué experiencias?. El caso es que sin apoyo de los avances que se tienen contemplados en la Administración Pública, ya sea de manera teórica o práctica, los nuevos dirigentes se lanzan a crear artificiosamente planes y programas que se originan únicamente en creer saber cómo deben funcionar las cosas, pero, no se tiene una evaluación de porqué desapareció tal oficina, cuáles fueron los problemas que se le presentaron que le impidieron cumplir con los objetivos que formalmente se le asignaron (Cabrero 11). Debido a que el desempeño es un concepto relativo, un indicador podría ser el desempeño que tuvo la organización en el pasado con el que tiene en la actualidad; o el que tiene en la actualidad con el desempeño de otras organizaciones similares, como lo afirma Carlos Moreno Jaimes en su artículo "La evaluación del

desempeño en las organizaciones públicas: una reflexión general" (Méndez 165).

Lo cierto es que si se continúa sin valorar las experiencias de las oficinas que desaparecen y, los "fracasos" se esconden como un tema del cual no se debe hablar, ni mucho menos estudiar, es probable que a futuro se continúe cayendo en una o en otra forma en este tipo de "fracasos"; ya que al pretender crear una imagen de que se tiene rumbo y dirección, el gobierno en turno estará poniendo en riesgo al sistema en sí, al no transmitir la experiencia fallida y así poder evitarla a futuro. Este planteamiento tiene mucho que ver con la madurez del sistema político y de sus gobiernos para realizar una evaluación honesta del desempeño de las acciones del gobierno, que lo lleven a asumir con responsabilidad y madurez política los logros y "fracasos", aprendiendo de estos últimos para que no se repitan en el futuro inmediato ni mediano, lo cual llevaría a sentar las bases para una verdadera profesionalización del servicio público.

La incorporación de nuevas técnicas es casi siempre irreflexiva y acrítica, partiéndose del supuesto de que la incorporación de tecnología administrativa que ha mostrado eficiencia en organizaciones privadas o en grandes corporaciones transnacionales deberá por tanto, dar los mismos beneficios en nuestras organizaciones públicas" (Cabrero 15-16).

No es novedad que los gobernantes de todos los tiempos busquen tener una Administración Pública cada vez más eficiente. Este reto no ha llegado a verse culminado, debido fundamentalmente a la "inestabilidad social y económica" (Profesionalización 81, *IV Encuentro nacional*). Algunos estudiosos de la Administración Pública han pensado que para lograr dicho objetivo basta con contar con un servicio civil de Carrera, proporcionar seguridad laboral y jurídica, incentivos y recompensas (Profesionalización 85, Cfr. Manning, *IV Encuentro nacional*) a los servidores públicos y, establecer programas de capacitación para los mismos, lo cual llevaría a la profesionalización del servicio público, desempeñándose estos dentro de un marco normativo de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (Profesionalización 83, *IV Encuentro nacional*).

Lo anterior suena bien desde un punto de vista teórico, pero la realidad es más compleja como para esperar que tales bondades aparezcan en forma

mágica al poner en práctica determinados reactivos como los que se mencionan, por lo que es necesario entender a la Administración Pública en su justa dimensión , como un organismo complejo en sí mismo; que para atender a las diversas demandas de la sociedad se precisa su permanente actualización y adaptación a las múltiples necesidades emergentes que se presentan aquí y ahora, sin descuidar por ello la previsión y planeación de las que se presentaren a futuro, entendiendo que una sociedad dinámica y en permanente cambio, debe necesariamente tener una Administración Pública con idénticas características de aquélla a la que sirve. Por eso es importante identificar las 2 partes que componen este organismo: una de ellas de carácter estático o permanente, que algunas veces se le identifica con la infraestructura y; otra parte dinámica que se le identifica con la parte humana de la organización en donde se da el servicio, esto es, la interacción de servidor público y usuario. Por tanto, si se quiere incidir en la Administración Pública, ya sea en forma teórica o práctica, es importante concebirla como un proceso dinámico que se encuentra en constante construcción y, nunca como un proceso acabado o estático.

Por otro lado, es importante apuntar que la crisis de legitimidad de cualquier Estado es, de hecho, la crisis de legitimidad de su Administración Pública (Cabrero 8), ya que es a través de las acciones de esta última como se legitima la autoridad del primero.

La mayor parte de los procesos de reforma administrativa se sustentan en la ineficacia de la Administración Pública, proponiendo un proceso de modernización que induzca a cambios en la estructura normativa, para erradicar las tendencias no deseables, ya que el continuar suponiendo que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la energía organizacional (Cabrero 21-22), ya que " Es innegable que la Administración Pública adolece de problemas graves de ineficiencia" y, se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes y proyectos estatales, presentándose una crisis en el logro de los objetivos estatales (Cabrero 16-17).

Es así como, el Estado contemporáneo, como ya lo planteaba Wolfer, se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas,

procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social. Los empresarios y grupos conservadores, solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme, y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos. Los obreros, campesinos y los llamados "grupos progresistas", que pugnan por un cambio en las condiciones sociales, igualmente cuestionan a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuesta a sus demandas, ni de actuar con agilidad y eficacia en la solución de los problemas de que se quejan los estratos más numerosos y a la vez más desfavorecidos de la pirámide social (Cabrero 1-2).

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, ha dado como resultado el cuestionamiento del Estado obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se ha desvinculado de la sociedad, sometiendo a una crisis de legitimidad al propio Estado. Ciertamente se trata de una crisis en la relación Estado - sociedad, y es precisamente el aparato de la Administración Pública el puente responsable de dicha relación. La acción es el criterio legitimador del ente estatal; dado que es la acción estatal la que se cuestiona, es decir, a la Administración Pública (Cabrero 10).

En el nivel de la legitimidad, se percibe a la *modernización administrativa*, como un proceso necesario que restablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis que vive el Estado (Cabrero 23), ya que un proceso de modernización de la Administración Pública, debe contemplar necesariamente los tres niveles si pretende ser una acción de fondo y de alcance, ya que para que el método pase a ser un criterio básico de legitimación del aparato estatal, se requiere transformarlo hacia un aparato con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer (Cabrero 27). En este enfoque, el objetivo de la modernización administrativa es el cambio de formas de interlocución Estado – sociedad (Cabrero 24).

Enrique Cabrero señala que el diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores

de una reconceptualización del aparato estatal (Cabrero 26), esto es lo que finalmente creará una nueva visión del Estado a la vista de sus gobernados que son a quienes en última instancia se sirve y por los cuales se justifica su existencia y permanencia.

Por tanto, se puede afirmar que la modernización de la Administración Pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad. Sin embargo, hasta ahora ésta ha sido un concepto multivalente, lo mismo se utiliza referido al ajuste de procedimientos y la simplificación de los mismos, que a la orientación de las funciones del aparato estatal es decir al replanteamiento de los fines esenciales del Estado (Cabrero 10-11).

2.11.- La Burocracia

Linz y Stepan dicen que "La democracia moderna...necesita contar con la capacidad de, efectivamente, ordenar, reglamentar y extraer recursos" (Meyer 3). En México estas capacidades solo existen parcialmente, ya que entre otras cosas, el servicio civil de carrera aún no ha dado frutos, ya que el grueso de los nombramientos de la burocracia se sigue realizando por razones políticas. Es verdad que existen islas de profesionalismo con larga historia, como son: Secretaría de Hacienda, Relaciones Exteriores o el Banco de México. Así también han aparecido nuevas islas como el Instituto Federal Electoral, no obstante que una buena parte de los institutos electorales de los estados aún se encuentran al servicio del gobernador donde por sistema se viola la normatividad.

En lo que respecta a la administración central, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no ha hecho nada significativo para contrarrestar la corrupción y la ineficiencia que vive el sistema. Esta dependencia ha implementado varias medidas con el propósito de mejorar la actuación de la Administración Pública. Tales medidas hacen referencia a desregulación y simplificación de trámites, buscando la instrumentación de "servicios integrados que eviten trámites, ahorren tiempos y gastos a la ciudadanía, a la vez que inhiban discrecionalidad y corrupción de la autoridad."

¹⁰(SECODAM 1994) Tales medidas no han logrado un impacto significativo, en la medida que desconocemos los resultados de las mismas y, en cambio con el actual gobierno que iniciando su gestión, la primera noticia de los medios de comunicación (El M 1), fue: que existen 300 "aviadores" en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hoy día son necesarios para el funcionamiento de una sociedad democrática y civilizada, los cuerpos e instituciones profesionales de seguridad, que en México son simplemente inservibles, ya que hace tiempo que estas corporaciones estatales escaparon al control de los responsables políticos y evolucionaron de tal manera que hoy no sólo no sirven para cumplir la función para la que se supone fueron creadas, sino que se han convertido en parte central de la vida criminal. No son parte de la solución sino del problema; por lo que hace a la capacidad de la burocracia mexicana de regular esa función, es puramente teórica, inexistente (Meyer 3).

2.12.- Profesionalización y Democracia

La mayoría de los estudiosos de la Administración Pública entienden por profesionalizar, la instauración del servicio civil de carrera, al que también llaman servicio profesional de carrera (Uvalle 236, *Visión multidimensional*), creyendo con ello que si los empleados públicos entran a un programa de servicio civil de carrera en el servicio público, se estará automáticamente profesionalizando el servicio público. Es así que se hace referencia a que los puntos convenidos en lo fundamental en el establecimiento del servicio público profesionalizado son: 1) la formación inicial; 2) el reclutamiento; 3) el marco jurídico; 4) la capacitación y 5) la evaluación y el desempeño (Uvalle 52, *Visión multidimensional*). En esta óptica podemos apreciar que el autor, tomando los puntos que fueron motivo de análisis y discusión en el Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público en septiembre de 1966 (Uvalle 52, *Visión multidimensional*), considera únicamente los puntos mencionados como profesionalización del servicio público, situación muy alejada de la realidad si en verdad se pretende profesionalizar el servicio público, ya que la

¹⁰ Informe de labores de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) 1994.

profesionalización del servicio público no puede circunscribirse a lo que pretenden algunos autores: que el servidor público tenga una capacitación y una “experiencia de carrera” (Uvalle 236, *Visión multidimensional*).

La profesionalización del servicio público reviste una mayor complejidad que va más allá de los asuntos meramente laborales, que implican ciertamente una capacitación constante llevada al dominio de nuevas tecnologías y conocimientos específicos en el puesto que se desempeña, lo cual no quiere decir que dichos elementos no contribuyan a la profesionalización del servicio público. Es claro que estos elementos contribuyen a mejorar el servicio público, pero si no se tiene la visión de conjunto de lo que debe ser la profesionalización del servicio público, se corre el riesgo de que la profesionalización se quede a nivel laboral, con la pretendida aplicación de una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que únicamente vendría a beneficiar a un número ínfimo de la burocracia, mientras el grueso quedaría fuera de este sistema, en tanto no se reforme la Ley Federal del Trabajo. Por tanto, el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, como lo llama la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera, tenderá a formar una élite burocrática, con lo que se polarizará aún más a los servidores públicos que actualmente prestan sus servicios en la Administración Pública Federal.

Para que exista una verdadera profesionalización del servicio público, es necesario, entre otras cosas, cuidar la calidad de los servicios que se ofrecen y supervisarlos para mantenerlos en un nivel óptimo. La mencionada Ley del Servicio Profesional de Carrera, al igual que los estudiosos del tema de la profesionalización, poco o nulo caso hacen del público demandante del servicio, aunque en diferentes partes de sus disertaciones lo mencionan como *le motiv* del servicio público, al decir que “El servicio a la sociedad es una obligación. Los gobiernos tienen en el servicio público la manera de comunicarse con los grupos civiles y ciudadanos, a efecto de emprender actividades que los beneficien.” (Uvalle 40, *Visión multidimensional*). Pero, ¿como mantener esa comunicación con los receptores del servicio?, si ciertamente los ciudadanos no forman parte de una organización cohesionada, de tal manera que puedan exigir cuentas al gobierno de la calidad de los servicios que presta, por lo que, ha sido necesario crear organizaciones orientadas con demandas específicas que empujan al gobierno a satisfacerlas,

con lo que se privilegian los intereses de ciertos grupos que se hacen visibles a los ojos del gobierno, en detrimento de aquellos que no hacen ruido, que no protestan, que no se organizan o que no pueden organizarse¹¹. En este orden de ideas, quienes se benefician de que sus demandas, no solo sean incluidas como políticas públicas, sino que se conviertan en razón de Estado y en una problemática que atañe al bien común de la sociedad, son aquellos que tienen los elementos para hacer más ruido y hacerse oír por el mandatario en turno (Ejemplo: Casos FOBAPROA y el BARZÓN). En palabras de Ricardo Uvalle Berrones: “En la democracia, los públicos que conviven son diversos y compiten con sus problemas y demandas para ganar reconocimiento en la agenda institucional de los gobiernos.” (Uvalle 40, *Visión multidimensional*). Es común que el gobierno en turno beneficie a algunos grupos en detrimento de las demandas de otros, como en los casos mencionados anteriormente, por lo que la lealtad al gobierno no puede existir, en la medida que el gobierno no responda a las expectativas y esperanzas de los ciudadanos y, en su lugar continúe favoreciendo a unos y excluyendo a otros de las ventajas de la vida pública, ya que el “trato equitativo para los grupos y organizaciones ciudadanas es una de las cualidades más importantes de los gobiernos democráticos.” (Uvalle 41, *Visión multidimensional*).

La profesionalización de la Administración Pública no podrá darse sin la participación de la ciudadanía y, en ese proceso es obvio que se encuentran inbrincados diversos factores políticos, económicos y sociales que tienen que ver con la democracia, la justicia social, la equidad, la libertad, y con todo aquello que produce y ha producido el hombre a través de la historia, hasta llegar a conformar, en el caso de México, la sociedad que actualmente conocemos y en la cual día a día nos desenvolvemos. Si bien es cierto que la sociedad mexicana no representa un modelo ideal a seguir por otras naciones, no es menos cierto que este es el país que tenemos, indudablemente con mas

¹¹ La población a la que hago referencia es a la que siempre o casi siempre ha estado marginada de las políticas públicas de los gobiernos en turno, pero la que ha sido incluida en casi todos los discursos de las campañas presidenciales y ha servido para llenar las plazas en mítines proselitistas con promesas que la han convertido en combustible de la gran maquinaria electorera: “los más pobres de los pobres”, como se les ha dado en llamar. Así también, han formado parte de esta población marginada los discapacitados y los enfermos mentales. Estos últimos, que a su vez cargan con el estigma de la pobreza extrema y que han sido abandonados por sus familiares y por las instituciones que en teoría deben proporcionarles atención y cuidados, se les puede ver vagando en plazas, calles o avenidas, durmiendo en la calle o en terrenos baldíos; es a quienes me refiero cuando digo: que no pueden organizarse.

defectos que virtudes, pero en el que hay que plantearse objetivos y metas a alcanzar a partir de la realidad que vivimos, ya sea como empleados, trabajadores, profesionistas, técnicos, dirigentes, funcionarios, servidores públicos, etcétera y; no haciendo alarde de que vivimos en un país maravilloso en que todo funciona a la perfección, porque con una visión mesiánica de tales características, se perderá la oportunidad histórica de hacer lo mejor cada día, sin grandes protagonismos, sino con la satisfacción de haber realizado la tarea que nos corresponde en cada situación de nuestra vida, con lo que estaremos construyendo el país al que aspiramos y merecemos.

El servicio público se encaminará hacia la profesionalización, en la medida que se vayan alcanzando mejores niveles de calidad en la prestación del servicio. Para que mejore la calidad del servicio público, se precisa que un organismo externo al gobierno califique el desempeño del mismo a través de los reactivos propios que se instrumenten para tal efecto. La creación y conformación de dicho organismo, deberá partir de la iniciativa de la sociedad civil, quien en todo momento vigilará el desempeño de la Administración Pública, sugiriendo medidas correctivas y preventivas; proponiendo dinámicas de trabajo, simplificaciones administrativas, planeación estratégica, etcétera, derivadas todas ellas, de estudios y reflexiones institucionales que formule con plena autonomía el propio organismo.

El contar con un organismo autónomo externo que estudie y vigile el comportamiento de la Administración Pública, tiene como propósito el de proponer mejoras a la misma e ir profesionalizando un servicio con la calidad y eficiencia que merece la sociedad mexicana.

Recojo la experiencia de un organismo autónomo especializado en la Administración Pública e integrado por ciudadanos de la llamada sociedad civil, del Tribunal Federal Electoral, institución que ha servido para fortalecer nuestra democracia y llevar a cabo elecciones limpias y transparentes. No obstante que se ha criticado tanto lo elevado del costo que ha representado el generar credibilidad y confianza en la institución electoral, hemos podido por esa vía ir construyendo el camino de nuestra democracia. Es cierto que la vigilancia de los procesos electorales, por parte de éste instituto profesional en materia electoral ha generado gastos considerables; sin embargo hoy día podemos afirmar que el resultado de la inversión ha producido los resultados esperados,

ya que el Instituto Federal Electoral goza de la credibilidad y la confianza de los ciudadanos y, se ha convertido en una institución profesionalizada en ésta materia.

Con ésta idea se propone la creación de un organismo autónomo de la Administración Pública, conformado por ciudadanos que vigilen, planeen, supervisen y sean garantes “de que los recursos públicos se canalicen hacia las prioridades del desarrollo nacional.”, como sostiene Jorge Valencia (Uvalle 108, *Visión multidimensional*), eliminando con ello la discrecionalidad que inunda hoy los espacios de la Administración Pública. La discrecionalidad en la Administración Pública existe en la medida que se presentan vacíos que así lo permiten, pongo el caso de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que aunque no forma parte de la Administración Central, si nos sirve para ejemplificar los vacíos en los procesos administrativos, que si no se cierran, servirán para que se habiliten por cuenta propia, procedimientos fuera de la legalidad en la que predomine la discrecionalidad y la dádiva como formas comunes del quehacer cotidiano, en las que incluso se habla de ciertas tarifas, tal práctica es común en todo el ámbito legal de justicia. Pero regresando al ejemplo de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, pongamos por ejemplo, que el usuario presenta una queja porque el cable que suministra energía eléctrica a su vivienda se encuentra atrapado por un árbol y, lo que se pide es que el cable sea liberado, para que el mismo no vaya a ser reventado por el árbol mencionado; en términos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, se trata de “liberar cable de acometida, atorada en rama de árbol”. Al plantear esta problemática ante el Departamento de Quejas, el usuario pregunta a su vez que cuando se presentarán los encargados de realizar el trabajo mencionado y, se le informa que eso no se puede saber, ya que depende de las cargas de trabajo que tenga el Departamento responsable de desahogar el trabajo solicitado. En este punto el usuario hace del conocimiento del empleado ante quien esta levantando la queja, que en el domicilio regularmente no se encuentra nadie durante el día, en virtud de que todos los ocupantes de la vivienda tienen que realizar diferentes actividades o salen a trabajar, por lo que le pide al empleado que le proporcione una fecha aproximada en la que se presentaran los trabajadores a liberar el cable. La respuesta a dicha petición es la misma, que ese es otro Departamento y que por tanto el no sabe cuando

podrán presentarse, por lo que se le sugiere al usuario acudir a la propia área que se encuentra a un lado, para que ahí se le informe a quien le correspondió la orden de trabajo y cuando la realizará, ya que a él no le corresponde más que levantar la orden en cuestión y enviarla al área responsable. El usuario acude a un gran portón y toca el timbre, en donde se encuentra una caseta de vigilancia con vidrios de espejo, y sale un policía que sin oír siquiera el asunto, le informa que ahí no se atiende al público y lo regresa por donde vino, sin embargo, el usuario finalmente logra plantear el porque acude ahí y a sugerencia de quien lo hace, por lo que el policía le responde que en ese caso, deberá venir a las seis de la mañana y hablar con los de las camionetas, para saber si alguna trae su orden y si es así, preguntarle al que trae su orden, ¿cuando podrá ir a su domicilio para atender el problema planteado.

Como puede verse en el ejemplo que se presenta, el procedimiento administrativo se cortó o se detuvo, para el usuario del servicio eléctrico, en el levantamiento de la queja, ya que para que prospere la atención a la misma dependerá, en el presente caso, de que el usuario este a las seis de la mañana buscando la camioneta a la que se le turno su orden de trabajo y, poniéndose de acuerdo con el responsable del servicio para que se atienda su demanda. Es evidente que lo que hace el usuario después de haber presentado su queja, sale de todo control y legalidad y entra en el ámbito de la discrecionalidad que da lugar a la dádiva, recompensa o estímulo para que se realice el trabajo en cuestión. Este espacio que va de la presentación de la queja a la realización del trabajo, es un vacío que, como ya lo dije, permite la discrecionalidad en el caso presente y la corrupción en otros casos, vacíos de los que se encuentra inundada la Administración Pública y, no basta con expedir una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública si no se cierran estos vacíos, ya que los mismos existen por infinidad de razones y argumentos que a veces suenan lógicos y hasta válidos, como son: falta de personal y exceso de trabajo entre otros.

Estos vacíos de la Administración Pública que han permitido la discrecionalidad, solo podrán cerrarse con una planeación integral de la Administración Pública, por entidad o dependencia, de los recursos humanos, financieros, materiales, organizacionales, administrativos, etcétera. No obstante que muchos autores se ufanan a que la nueva administración debe

encaminarse a hacer más con menos, es decir, que la nueva actitud de los servidores públicos debe ser "...un punto de partida para la eficacia, aprovechando los recursos escasos y no quedándose a la zaga de los cambios mundiales; el nuevo servicio público incorpora a su misión la cultura de la competitividad." (Uvalle 233, *Visión multidimensional*). Si bien es cierto que es deseable que México sea más competitivo en todos los órdenes, no es menos cierto que la realidad nos dice que no se puede ser competitivo en todos los campos. El ejemplo más claro de ello es el Tratado de Libre Comercio que México firmó con los Estados Unidos y Canadá, que sin entrar en detalles, podemos afirmar que nuestro país no está en el nivel de competencia con los dos socios firmantes y, por tanto, este no puede entrar en negociaciones en temas que no interesan a los países mencionados.

Cuando nos referimos a que debemos estar a la altura de la competitividad a nivel mundial, pueden estar sucediendo dos cosas, una que nos estemos pronunciando en forma retórica, o la otra, que lo estemos haciendo de buena voluntad, pero alejados de nuestra realidad e idiosincrasia que caracteriza a nuestro sistema político, económico, social y cultural.

Decía el profesor austríaco-norteamericano Peter Drucker que "No hay países subdesarrollados sino países subadministrados" (Prensa, la 1), pudiendo traducir la palabra de subadministrados, por la de mal administrados, con lo que afirmamos que no necesariamente hay eficiencia con pocos o muchos recursos, sino que la eficiencia y eficacia se construyen, se aprenden y se desarrollan con los recursos necesarios bien administrados. En este orden de ideas podemos decir, que para que pueda haber una profesionalización del servicio público, debe preverse una planeación de los recursos financieros, humanos, materiales, organizacionales, administrativos, etcétera, a fin de no se este "haciendo más con menos", sino que se esté haciendo lo óptimo con calidad, eficiencia y eficacia y, con los recursos necesarios bien administrados; sin que existan carencias que constriñan la acción de la Administración Pública y, por tanto, la del Estado en detrimento de sus gobernados; ya que una Administración Pública pobre es una pobre Administración Pública, que tiende a deslegitimar la acción del Estado.

El discurso del poder sostiene que, finalmente el país vive en la democracia y lo que faltaría es perfeccionar aquéllo que ya se consiguió. Por el

otro lado, la oposición, sin dejar de reconocer que ha habido avances, manifiesta que todavía falta mucho para llegar al final de la antidemocracia mexicana.

En el libro *Problems of Democratic Transition and Consolidation, 1996*, los politólogos Juan Linz y Alfred Stepan sostienen que la democracia es un sistema formado por cinco espacios o arenas interrelacionadas que a su vez forman parte de los indicadores de la existencia y calidad de la democracia. Los indicadores son los siguientes: I) el de la sociedad civil, que debe ser libre y cargada de energía, II) el de la sociedad política, que debe ser relativamente autónoma y valorada de manera positiva por los ciudadanos en general, III) el de la legalidad-el famoso estado de derecho- que debe existir y funcionar como garantía de las libertades ciudadanas y del dinamismo de las asociaciones que conjugan y encauzan los esfuerzos de esos ciudadanos, IV) de la burocracia, que debe de construir una red de instrumentos que logren un desempeño adecuado de las tareas de gobierno, V) el de la economía o, como la llaman los autores, la "sociedad económica", que debe ser la intermediaria efectiva entre el Estado y el mercado, por lo que, de acuerdo con estos autores, primero debemos establecer los niveles para medir dichos indicadores y posteriormente valorar el grado de democracia que estamos viviendo.

CAPITULO TERCERO
La Carrera Administrativa en México
Antecedentes

Podemos afirmar que en general se ha escrito muy poco de lo que podrían ser los antecedentes de la carrera administrativa en México, ya que la mayoría de los estudios se enfocan en la formación del poder político y del Estado y, a lo sumo, se aborda el estudio de la Administración Pública en forma general a partir de las instituciones que la conforman, poniendo poca atención en los individuos que la integran y; menos aún en aquéllos a los que va dirigido el servicio. En suma, se ha concebido a la Administración Pública como un apéndice o un instrumento del Estado y; siendo el Estado el gran todo, luego entonces poca atención han merecido sus protagonistas, tan es así que las reformas se han concebido muchas veces como reestructuraciones o reorganizaciones que se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas político militares (Carrillo 60).

3.1.- La Colonia

A mediados del siglo XVIII se desarrolló un sistema basado en la estabilidad del empleo y el mérito (Guerrero, *El funcionario* 433), con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España, formándose un cuerpo de servidores públicos con dedicación completa en las tareas administrativas.

Se dice que el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México, fue el nombramiento de Francisco Fernández de Mollinedo en 1742, como secretario del Virrey, tomándose en consideración para dicho nombramiento su honorabilidad, calidad y experiencia (Guerrero, *El funcionario* 433-434).

Hasta 1756 la asignación de los cargos públicos se realizaba a través de la venta por subasta, siendo en la reforma borbónica en donde se provocaron profundos cambios que multiplicaron el número de instituciones y de servidores públicos, demandándose que el carácter de sus cargos estuviera fundado en la permanencia, la aptitud y el rendimiento. Para tal efecto, el Virrey ordenó un censo de servidores públicos para conocer el número, desempeño, antigüedad, personalidad, actitudes y aptitudes (Guerrero, *El funcionario* 435).

Habitualmente las carreras se desenvolvían en las dependencias de la Real Hacienda que estaba integrada por especialistas.

Algunas de las carreras abarcaban generalmente más de 20 años de servicios en una sola institución. El grado de experiencia administrativa decrecía conforme se descendía en la jerarquía funcionarial. De lo anterior destaca la burocracia profesionalizada formada bajo las *Policies* de modernización administrativa (Guerrero, *El funcionario* 435 - 436), cuya actitud conservadora de algunos de sus miembros derivaba de las antiguas relaciones con la oligarquía que encabezaba el Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México. Su sueldo, jubilación, estatus y carrera dependían de procedimientos y criterios de rendimiento basados en la racionalidad.

Revillagigedo para sopesar esta aptitud, solicitó a cada titular de la Secretaría una evaluación del desempeño de todos los subordinados. En el caso de las altas promociones, éstas podrían efectuarse en otras dependencias del gobierno virreinal, merced a la antigüedad y al mérito. Lo anterior permitió a Revillagigedo darse cuenta cabal de la situación de sus colaboradores y, por tanto saber qué esperar de ellos (Guerrero, *El funcionario* 436-437).

La reforma borbónica trajo consigo la modernización con grandes organizaciones administrativas con numeroso personal operativo. Tres instituciones son las representativas de esta nueva era: La Dirección General de Alcabalas y Pulques; la Dirección General de la Renta del Tabaco y; la Dirección General de la Pólvora y Naipes (Guerrero, *El funcionario* 437).

La Dirección General de Alcabalas y Pulques significó un establecimiento público modelo que asumía atributos estatales. Las alcabalas constituían un prodigioso ingreso para la Corona y, esta Dirección General contaba con 457 personas en un país de 4.5 millones de personas, por lo que era una organización de gran magnitud, comprendiendo además la renta de pulque, la cual se administraba por departamentos separados, con oficiales y escribientes distintos, salvo la contabilidad que les era común. Además, había administraciones foráneas diseminadas por todo el territorio del virreinato, las cuales eran las encargadas de cobrar estas rentas.

La Dirección General estaba formada por funcionarios experimentados y jóvenes y, sus directivos los integraban personas con carreras administrativas

consolidadas, quienes habían alcanzado los puestos más elevados, gracias a su gran talento; notoria disciplina y; buena conducta.

La reforma borbónica desarrolló los elementos básicos de la carrera administrativa en la Nueva España: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Montepío que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal. La discrecionalidad mesurada del rey en la asignación de los cargos, resultado de una mezcla de mérito, antigüedad y competencia continuaron, pero se tendía a privilegiar la estabilidad, en virtud de que esta demandaba la absorción de conocimientos mediante la experiencia, por lo que era costumbre que se diera una rotación ascendente de funcionarios de oficinas foráneas e incluso el acceso a las oficinas centrales de México, y hasta al revés, de la capital a la provincia de ser conveniente.

En los Departamentos de la Dirección General de Alcabalas, tales como la Oficina, la Contaduría y la Tesorería, se respetaban con gran escrúpulo las promociones jerárquicas. Una persona podía iniciarse como el último oficial y acceder hasta ser Oficial Primero o Mayor. Pero habiendo méritos de por medio, ajenos a la antigüedad, excepcionalmente y debido especialmente al talento y la capacidad se podían saltar los escaños y ascender con mayor rapidez. Parece que estos elementos también podían aletargar las carreras de quienes no tenían suficientes méritos. La Dirección General de Alcabalas y Pulques contaba con un nutrido grupo de celadores y resguardos de lo recaudado, quienes formaban parte del personal más antiguo de la Dirección.

La Dirección General creada por la reforma borbónica, mostraba un servicio público en maduración, entrenado y sujeto a reglas fijas basadas en la antigüedad y la experiencia, que aquilataba también el talento y la capacidad (Guerrero, *El funcionario* 439).

3.1.1.- El Montepío de Ministros y Oficinas

En 1763 fue instituido en España y sus dominios americanos el *Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte*, también conocido como *Montepío de Ministros y Oficinas*. Su objeto era proteger a las viudas e

hijos de los servidores públicos que fallecieran en servicio. El presupuesto del Montepío era sufragado por los propios servidores públicos y también ofrecía protección futura a funcionarios públicos en activo por medio de la jubilación. Quienes gozaban del Montepío eran: parte de los Funcionarios Hacendarios; Directores de Empresas y Servicios Públicos; Miembros de los Consejos; los Secretarios de Estado y; los servidores públicos en la Nueva España entre otros.

3.1.2.- Los Intendentes

A principios de 1768 la carrera administrativa del intendente se basaba en el mérito. La probabilidad de ocupar alguna Intendencia de importancia se basaba en la experiencia adquirida en alguna otra Intendencia. Es así como por ejemplo, para la Intendencia de Veracruz se pensó en Pedro Antonio Cosío, por su “instrucción, capacidad y experiencia” y por sus cualidades de “fidelidad, conocimiento de la provincia y vocación al real servicio”. En el caso de Felipe Clere, le fue asignado San Luis Potosí, en base a su “capacidad, conducta y pureza” y, para administrar las Californias se consideró a Felipe Barri, por su “integridad prudencia y celo” por el servicio público (Guerrero, *El funcionario* 441).

En la Nueva España la noción del Intendente fue de policía, pero en general, éstos se caracterizaron por el ejercicio de una carrera administrativa. Los nombramientos del cargo de intendentes significaban una cuidadosa selección de calificación de méritos y revisiones de los antecedentes por el Consejo de Indias. No obstante que dichos servidores públicos eran movibles, la Corona les ofreció una razonable permanencia, de modo que hubo intendentes que se desempeñaron en el cargo por 15 años como fue el caso del Intendente de Arequipa, en el Perú. Así también para el caso de fallecimiento, los familiares de los intendentes quedaban protegidos por el *Montepío Militar*. (Guerrero, *El funcionario* 442). La estabilidad del cargo trajo importantes beneficios tanto para la Corona como para los servidores públicos, quienes llegaron a permanecer en sus cargos hasta por 27 años como el caso de Manuel Flon, quien se desempeñó por 27 años como Intendente de Puebla.

El régimen intendencial comprendía un sistema de promociones y prácticamente ofrecía una carrera administrativa. Al inicio del movimiento independentista, la reforma borbónica había integrado una administración gubernamental institucionalizada y madura, integrada por organismos de servicios, empresas públicas, organismos de cultura y arte, así como planteles educativos. En esta organización administrativa operaba un conjunto de servidores públicos que de hecho sus actividades eran de suyo una carrera administrativa, ya que gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de un prestigio social por el oficio que desempeñaban y el futuro de sus esposas e hijos estaba asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

3.1.3.- El Siglo XIX

Se dice que la primera etapa de la carrera administrativa abarca de 1756 a 1821 y, que ésta obedeció tanto a un crecimiento cuantitativo del servicio, como a su gradual profesionalización. En el último año todos los servidores públicos, mismos que sumaban alrededor de 500 personas, se encontraban desempeñándose dentro de una carrera administrativa, ya que se trataba, de acuerdo con las ideas de entonces, de un *cursus honorem* profesional (Guerrero, *El funcionario* 443), mismo que se basaba en la estabilidad y el mérito.

El nivel más alto de crecimiento del servicio público se registra entre los años de 1765 y 1805, cuando se estabiliza y frena el aumento de personal. La política implantada por los borbones significó la institucionalización del servicio público y el sentido del deber hacia el Estado, haciendo del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Hasta 1821, los servidores públicos se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y, estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana.

3.2.- Etapa Independiente.- La Destrucción de la Carrera Administrativa.

A partir de 1824 podemos ver que se presenta una regresión de la carrera administrativa en México hasta culminar con su extinción.

El México Republicano instauró en la Administración Pública la libertad de nombramiento y remoción como facultad del titular del Poder Ejecutivo. El nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales, por lo que las entidades federativas estarían facultadas para designar nuevos servidores públicos que no gozaran de *propiedad* de empleo (Guerrero, *El funcionario* 444). El 18 de agosto de 1824 la Secretaría de Relaciones Exteriores centralizó el régimen del servicio público, lo que significó que todo nuevo nombramiento debería solicitársele primero al Gobierno Federal (Guerrero, *El funcionario* 444 - 445).

En el año de 1829 se recurrió al recurso de cesantía en el sector hacendario, motivo por el que el Gobierno Federal dispuso declarar cesantes a los servidores públicos de los estados que hubiesen sido separados de sus cargos (Guerrero, *El funcionario* 445). Así también los empleados que permanecieron en las entidades federativas fueron declarados cesantes de la Federación, con lo que se encontraron sujetos a despidos por parte de los estados.

El problema de los cesantes alcanzó efectos lamentables en el mes de abril de 1837, ganando terreno la condición de cesante en la medida que la antigüedad decrecía, alcanzando también la desocupación a quienes habían gozado de estabilidad laboral y habían detentado cargos en *propiedad*.

La seguridad del cargo así como la propiedad también se vieron mermadas, pues en mayo de 1833 se autorizó al Presidente de la República para remover a los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza, misma que estuvo vigente hasta 1838, año en que fue derogada. No obstante, tal medida en tanto estuvo vigente causó gran preocupación a todos los servidores públicos, llegando a declarar el titular del Ministerio de lo Interior, Antonio Romero, en relación a la necesidad de que le aprobaran su planta de personal, invocó a la experiencia del servicio público como “la mejor reguladora de la utilidad de las cosas” (Guerrero *El funcionario* 446).

Una de las pocas medidas que obraron a favor de la carrera administrativa en esta época, fue la disposición decretada en 1847 que suprimía el carácter estamental que disfrutaban algunas personas que sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad funcional *ex officio*. A raíz de la extinción de esta modalidad, dichas personas se convirtieron en sujetos

de los tribunales civiles y criminales. En el año de 1853, tal disposición fue derogada por el entonces Presidente de la República Antonio López de Santa Anna (Guerrero, *El funcionario* 446).

La extinción de la carrera administrativa prosiguió con acciones como la de Manuel Payno, entonces Secretario de Hacienda, que en el año de 1848 propuso la supresión total de la propiedad de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes.

Para entonces, el favoritismo, las clientelas y la empleomanía se habían apoderado de las oficinas públicas. Asimismo los sucesivos gobiernos dispusieron de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era el patrimonio de los servidores públicos. Con la anulación del derecho de propiedad de empleos se dejó en la calle a muchos servidores públicos, para dar paso a un ejército de aspirantes que pronto llenaron los vacantes. Con la desaparición de la propiedad de los empleos, el servicio público fue ocupado por personas que creían que podían ser presidentes y ministros, y más modestamente empleados, y “que para servir en las oficinas no se necesitaba aprender nada” (Guerrero, *El funcionario* 447). Con respecto a la garantía de estabilidad señaló Carvajal, que ello solamente significaba que se obligaba al empleado a no abandonar el puesto y al gobierno a no despedirlo sin causa justificada.

Carvajal hizo una propuesta que no fue escuchada por el Congreso, la cual consistía en un proyecto de ley en el que se debía respetar la propiedad y la escala, y la nulidad de los nombramientos al margen de esta última, además de que los nuevos empleos debían someterse a reglas de ingreso.

José María Lafragua, Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, también pensaba como Carvajal en virtud del notorio desorden vigente en los negocios de la Administración Pública, resultado de la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos empleados y la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes –no los que contaban con propiedad de cargo- y sujetar a juicio político a quienes se hicieran acreedores a ello (Guerrero, *El funcionario* 448). Propuso aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados en activo y a los aspirantes a servidores públicos, se les exigirían los conocimientos necesarios, así como una buena caligrafía, saber contabilidad y el dominio de un idioma. La

Secretaría de Relaciones Exteriores exigía entonces conocimientos especiales para los servidores públicos de lo exterior.

En 1852 se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esa fecha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas. La facilidad con que se podía optar por suprimir cualquier oficina, hizo letra muerta el derecho de propiedad y la estabilidad del cargo (Guerrero, *El funcionario* 448).

Los cargos provistos a partir de esta fecha adquirieron el carácter de amovibles, exentándose a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros. Con esta medida los servidores públicos recién ingresados no adquirirían derecho de pensión alguna. No obstante el debilitamiento de la estabilidad del personal público, base de la carrera administrativa, se estatuyeron en aquella época como requisitos de ingreso al sector público la aptitud y el mérito (Guerrero, *El funcionario* 449).

En el mismo año de 1852, en los meses de septiembre y octubre, se decretó la remoción de las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarándoles jubilados o cesantes según los años de servicio. Poco después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos permaneciera sólo con el que era mayor (Guerrero, *El funcionario* 449).

Por otro lado, se mandó que en el ramo hacendario se buscara “la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican” (Guerrero, *El funcionario* 449). En general se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad, y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía. Para los oficiales de contabilidad se exigía la preparación en partida doble y el sistema de cuenta y razón, en tanto a los oficiales de correspondencia se les pedía que dominaran elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Para el ejercicio de cargos facultativos se exigía la aprobación de un examen de ingreso.

3.2.1.- 1855: Muerte de la carrera administrativa

En el período del general Ignacio Comonfort, el 31 de diciembre con la Ley de Presupuestos, se suprime en forma definitiva los cargos de propiedad, con lo que los empleados pierden la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Asimismo se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas, en virtud de que sus fondos habían sido utilizados por la Hacienda Pública.

De acuerdo con Omar Guerrero, “el Gobierno había roto un lazo contractual de antigua data,” (Guerrero, *El funcionario* 450) ya que la configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público se remonta a la Recopilación de Indias durante el virreinato; y más recientemente a la Constitución de 1824, además de las disposiciones de fechas 17 de abril de 1837 y 11 de febrero de 1854 (Guerrero, *El funcionario* 450).

La propiedad de empleo significó la permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, además de la protección del servidor público en caso de un cambio a un cargo menor, pues el honor del servicio era primero que la condición pecuniaria (Guerrero, *El funcionario* 450). Asimismo el servidor público tenía derecho a una pensión, a licencias con goce de sueldo por motivos de enfermedad y tendría un trato respetable en el ejercicio de la función que desempeñase.

En 1837 y con motivo de la desaparición del Montepío de Ministros y Oficinas, Luis Riquelme propuso un *Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana*, en beneficio de viudas y huérfanos, y que se extendía a padres, herederos y legatarios (Guerrero, *El funcionario* 450).

La extinción de la carrera administrativa comenzó en los albores del México Independiente con el instrumento de la jubilación forzosa, luego se recurrió a la cesantía y posteriormente a la amovilidad, por lo que en pocos años se suprimió la institución que llevó más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor para el país. La carrera administrativa también había establecido deberes formales de los servidores públicos para con el Estado, ya que éstos normaban su conducta a los negocios del gobierno, ajustándose a las normas de trabajo, se preocupaban por mejorar su

instrucción y su capacitación de manera continua y guardaban discreción respecto de los asuntos a su cargo, por lo que se puede decir que existía un código de conducta (Guerrero, *El funcionario* 451).

3.2.2.- La Etapa Porfirista

El resultado de la destrucción de la carrera administrativa trajo como consecuencia que en el año de 1887 las oficinas públicas se encontraran ocupadas por inexpertos, convirtiéndose “en planteles de instrucción”. Muchos de los servidores públicos carecían de los conocimientos mínimos para el ejercicio de los cargos públicos (Guerrero, *El funcionario* 451), así como del manejo de la Constitución Federal y de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, aunado a que no poseían algún título profesional que avalara sus conocimientos como servidor público.

En virtud de que muchos de los servidores públicos no se desempeñaban con eficiencia, y que las oficinas públicas no eran planteles de enseñanza, en 1887 Díaz Rugama escribió su *Guía Práctica para los Empleados Civiles en la República Mexicana*, con objeto de facilitar la formación de los servidores públicos (Guerrero, *El funcionario* 451). Díaz Rugama sugería además, que los empleados dominaran la *Biblioteca del Empleado*. En el caso de los funcionarios del Servicio Exterior era necesario que conocieran el *Reglamento del Cuerpo Consular* y la legislación del ramo.

El 24 de diciembre de 1906 se pretendió formar la Sociedad Mutualista de Empleados Federales, pero ésta no tuvo éxito debido a que el gobierno de Porfirio Díaz no vio con simpatía la creación de una organización laboral de estas características.

El periodo porfirista contempla diversos cambios que intentan modernizar la Administración Pública y sentar las bases del progreso del país. Sin embargo la historia da cuenta de profundas desigualdades e injusticias en esta etapa de la historia de México, lo que condujo al estallido del conflicto social de 1910, por lo que poco puede decirse de condiciones óptimas de trabajo de los servidores públicos y mucho menos de condiciones favorables del pueblo en general, ya que la población en su gran mayoría era analfabeta, por lo que difícilmente podría plantear demandas al aparato administrativo del Estado.

Aunque por otro lado, no pueden esperarse grandes avances de una nueva clase social que emergía del erario público conformando la llamada clase media.

CAPITULO CUARTO
Antecedentes de la Profesionalización de la Administración
Pública

Del México Posrevolucionario a la Época Actual

Se dice que los empleados o funcionarios públicos, a los que también se les conoce como servidores públicos, pertenecían a equipos y se encontraban integrados a la llamada " *familia revolucionaria* ", en donde se decía, se presentaban las relaciones personales más sólidas que se fundaban en multitud de intereses y afinidades comunes. Podía decirse, que estos servidores públicos durante mucho tiempo emularon las prácticas caudillistas de la época revolucionaria, ya que los " equipos " se formaban casi siempre en torno de una " *figura política* " o " *personaje* " de la vida pública.

Es así como el caudillo o líder reclutaba a un grupo de incondicionales con los cuales formaba su " equipo ". Algunos de los factores que incidían para que alguien se convirtiera en caudillo o líder son variados y ello no dependía únicamente de su capacidad profesional, inteligencia o de su vocación universitaria, sino que existían factores de gran peso que nos hacían ver el porqué algunos, muchas veces sin tener las cualidades del líder, llegaban a tener " éxito político " y a ascender en la escala del poder público a altos niveles, haciendo carrera política. Peter H. Smith, en su obra "Los Laberintos del Poder" (Smith 414) señala cuáles son los factores que inciden en el éxito o falta de éxito político, siendo algunos de estos, los antecedentes políticos y los vínculos familiares.

4.1.- El Movimiento del Servicio Civil de 1922-1939.

Con el triunfo de la revolución, al crearse los Departamentos Administrativos, en 1932 se crea el correspondiente a la protección de los trabajadores, pero este Departamento estaba enfocado hacia los trabajadores obreros no así a los trabajadores al servicio del Estado, por lo que aún en esta etapa de la historia poco puede decirse sobre las condiciones de esta nueva clase social emergente; aunque es bien cierto que el artículo 123 constitucional de alguna manera comprendía a todas las clases sociales, al señalar que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil. Por otro lado, si las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder como lo

señala Arnaldo Córdova (Córdova 21-22), haciendo del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares, luego entonces ante ese arbitrio difícilmente el usuario de los servicios públicos podía hacer algo para reclamar o inconformarse por el servicio o por la carencia de éste, ya que todas las acciones iban a depender del arbitrio o la voluntad del aparato administrativo de Estado.

La preocupación fundamental de los gobiernos posrevolucionarios fue el control político como recurso para la gobernabilidad y la estabilidad, por lo que no se ha tenido una clara preocupación de contar con cuadros profesionales, ya que el partido oficial durante mucho tiempo apareció como el proveedor de los cuadros que la Administración Pública necesitaba, que si bien no garantizaba capacidad y eficiencia en los mismos, al menos sí se aseguraba cierta lealtad al régimen (Pardo, *Viabilidad política* 27, El servicio de carrera). La simbiosis que se dio entre el gobierno y el partido oficial no requería de contar con una carrera profesional, lo que sin duda entorpecería la movilidad que había venido manejando la Administración Pública y que le había dado buenos resultados en cuanto a funcionalidad y lealtad de los empleados cooptados.

No obstante que los esfuerzos se encaminaron hacia la defensa de los derechos laborales y el intercambio con las cúpulas sindicales de apoyos por privilegios, aún así podemos ver que en esta etapa los gobiernos revolucionarios se orientaron también a la profesionalización del servicio público en tres tendencias:

- 1.- Iniciativas del gobierno y de los trabajadores para la creación del servicio civil.
- 2.- Establecimiento de programas de formación de funcionarios públicos dentro de instituciones académicas universitarias.
- 3.- Consolidación del Servicio Exterior como el aspecto más progresivo y desarrollado del movimiento del servicio civil.

Entre 1920 y 1934 se desarrollaron las siguientes acciones:

1.- La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Contraloría avanzaron en la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción de los trabajadores, alcanzando la primera el máximo nivel de profesionalización.

2.- Los servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el objeto de demandar al gobierno la institución del servicio civil.

3.- Grupos de profesionales que se desempeñaban en el gobierno, establecieron la Escuela Superior de Administración Pública, logrando su incorporación a la Universidad Nacional de México. El objetivo fue el de formar a los servidores públicos en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles.

4.2.- En favor del Servicio Civil

En el mes de junio de 1922, un grupo de servidores públicos que ocupaban altos cargos, encabezaron un movimiento con el propósito de crear el servicio civil. Los esfuerzos dieron por resultado la creación de la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), misma que fue fundada en el mes de junio (Guerrero, *El funcionario* 453). El propósito de la CNAP fue el de promover la prosperidad material e intelectual de los servidores públicos y pugnar por la creación de un seguro oficial, prevenir las emergencias de trabajo, apoyar a los servidores públicos y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso. Así también, estableció la Agrupación de Prevención Social que tenía por finalidad la reglamentación del servicio civil y el desarrollo de los servidores del gobierno.

En el mismo mes de junio, la CNAP ya tenía tres federaciones y estaba encabezada por el Presidente de la República Álvaro Obregón. Dos años después, el 12 de mayo de 1924, nació la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con motivo de la suspensión de sueldos que ocurrió en aquella época (Guerrero, *El funcionario* 454).

El 2 de marzo de 1925 se puso en vigencia el Reglamento del Departamento de Contraloría, lo que significó la implantación de los elementos que darían sustento a la carrera administrativa (Guerrero, *El funcionario* 454) que pretendía la CNAP.

La CNAP agrupaba delegaciones que se ubicaban en las dependencias de la Administración Pública Federal, contando con 56 delegaciones en 1926.

4.3.- La Contraloría General de la Federación

El 02 de marzo de 1925, el Presidente de la República acordó establecer los “requisitos de admisión, de escalafón y de separación” de los empleados de la Contraloría. Esta disposición ofrecía a los empleados públicos “garantías de estabilidad y conservación”, con lo que se cimentaba la carrera administrativa de los servidores públicos de esa institución. Asimismo se integró una Comisión Revisora de Expedientes que fijaba las directrices de la selección de los candidatos y determinaba los ascensos de los mismos a la institución. El “acuerdo del Presidente de la República en que se fijan las condiciones de admisión de los empleados del departamento y los motivos porque pueden ser cesados en sus puestos”, fue uno de los pasos más significativos en la carrera administrativa en México.

Con el propósito de reducir las plazas de esa dependencia, los servidores públicos fueron sometidos a un examen de evaluación, a fin de constatar su aptitud para el puesto y tener una hoja honorable. Así también se instauró un examen de ingreso y las promociones se fundaron en el mérito, respetando el escalafón y haciendo valer la honorabilidad y el rendimiento. En esta dependencia se fortaleció la estabilidad en el empleo, destinándose la tercera o cuarta parte de las vacantes a los empleados de nuevo ingreso y las demás al personal en activo. Además, se estableció que los empleados solo podían ser cesados por condiciones específicas.

Paralelamente a la reducción de personal de la Contraloría, se buscaba incrementar la eficiencia de sus servidores a través de:

- 1.- Comprobar su aptitud por medio de un examen.
- 2.- Tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia.

A los aspirantes además del examen se les exigían cartas de recomendación. Sin embargo, las vacantes en primera instancia serían ocupadas por los cesantes por economía y, los ascensos se llevarían a cabo por riguroso

escalafón tomando en consideración para ese efecto la honorabilidad de los concursantes; por lo que las vacantes sólo podrían ser ocupadas por los aspirantes externos en una tercera o cuarta parte (Guerrero, *El funcionario* 456).

Los empleados sólo podrían ser cesados por faltas graves, por lo que dicho Acuerdo posteriormente se incorporó a la Ley y Reglamento de la Contraloría.

El 25 de junio de 1925, Luis Montes de Oca, Contralor General, expidió el Reglamento de Exámenes, fijándose la organización de los sínodos y el procedimiento para su realización. Los fallos del jurado fueron inapelables, prefiriéndose al servidor público en activo, en caso de empate y, al de mejores antecedentes, a juicio del Contralor, en caso de servidores públicos externos.

En noviembre de 1926 la nueva Ley Orgánica ya contemplaba como requisito de ingreso el examen, normándose por el Reglamento del mismo mes y año. Dichos exámenes eran: orales, escritos y prácticos y la escala de valores iba de: hasta 20 mal; de 21 a 40, mediano; 41 a 60, bien; 61 a 80 muy bien; 81 a 100, perfectamente bien.

La calificación mínima era de 41 puntos, siendo los fallos inapelables. El Departamento de Contraloría es donde mejor se concretó el restablecimiento de la carrera administrativa.

La Contraloría General por su parte patrocinó la creación y desarrollo de la Escuela Superior de Administración Pública, cuyo perfil generalmente correspondía a las carreras que se ejercitaban en su seno.

4.4.- San Luis Potosí Cuna del Servicio Civil

La carrera administrativa se implantó bajo el concepto del trabajo administrativo que desempeñaban los servidores públicos del estado o de los municipios (Guerrero, *El funcionario* 458).

Para efecto de administrar la carrera se constituyó la Comisión del Servicio Civil, quien reglamentó la Ley del Servicio Civil de Carrera, normó las oposiciones y los exámenes; nombró jurados y tuvo bajo su resguardo los archivos del servicio civil. Su ámbito de competencia abarcaba nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos locales.

La Comisión del Servicio Civil a su vez preparaba la lista de las personas que juzgaba idóneas para ocupar las plazas vacantes, o en su caso efectuaba una convocatoria pública para tal efecto. Para cumplir con tales disposiciones se mandó que los empleados del gobierno y de los municipios fueran sometidos a los exámenes correspondientes. De esa manera los empleados del gobierno de San Luis Potosí alcanzaron un alto grado de estabilidad en sus empleos, ya que fueron asegurados contra muerte o inhabilitación. Se defendió al servidor público contra remociones arbitrarias, pudiendo apelar éste ante la Comisión del Servicio Civil; se ordenó que ningún servidor público “pudiera ser cesado, promovido, multado, modificado su sueldo, abatida su plaza, amenazado o halagado con promesas de ascenso, por motivos de pertenecer o no a partidos políticos; porque se manifestara o no a favor de partidos políticos; porque se manifestara o no a favor de personajes políticos, o de alguna medida, acto o gestión inherente a campañas políticas.” (Guerrero, *El funcionario* 459). Tampoco se le podía impedir que formara parte de asociaciones de ayuda mutua o que promoviera ante las autoridades mejoras materiales para él y su familia; no lo sería por practicar culto religioso alguno, o por dar o negarse a dar dádivas a los superiores, o para fines políticos según sea el caso.

El servidor público podía pertenecer a cualquier partido político en su carácter de ciudadano, pero estaba impedido para manifestarse públicamente a favor de sus preferencias políticas, su militancia se restringía a la de votante pasivo.

4.5.- El Proyecto del Servicio Civil del Partido Nacional Revolucionario

Desde la época de Emilio Portes Gil, se venía estudiando la implantación del servicio civil (Mendieta 151). La idea central del proyecto sería una Ley donde se establecieran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, comprendiendo en ésta a la mayor parte de los servidores públicos, ya que sólo se excluyeron a los servidores públicos de primero y segundo nivel.

La atribución para instaurar, manejar e interpretar la Ley del Servicio Civil, estaría a cargo de las Comisiones del Servicio Civil, las cuales estarían establecidas en cada una de las dependencias de la Administración Pública

Federal y en los organismos de los poderes Legislativo y Ejecutivo, dentro de las cuales habría representantes de los trabajadores. Las funciones de las Comisiones del Servicio Civil serían las siguientes:

- 1.- Preparar los exámenes y formar los jurados respectivos.
- 2.- Informar de las vacantes disponibles.
- 3.- Preparar el escalafón y los expedientes con la hoja de servicios.

El proyecto de ley contemplaba:

- 1.- El examen de ingreso.
- 2.- El examen de concurso para vacantes.
- 3.- La emisión de la Convocatoria respectiva, en caso de que no hubiesen candidatos para las vacantes.
- 4.- La estabilidad de empleo y ascenso.

La movilización que se efectuó a favor del servicio civil pronto quedó extinta, permaneciendo la profesionalización de la carrera administrativa en México, únicamente en el Servicio Exterior, misma que continuó con su vigoroso proceso de desarrollo.

4.6.- El Servicio Civil en 1934

El 12 de abril de 1934, siendo Presidente de la República Abelardo Rodríguez, se decretó el servicio civil, mandando que todos los servidores públicos conservaran sus empleos, salvo en los casos que ameritasen la remoción (Guerrero, *El funcionario* 460).

Uno de los motivos para la implantación del servicio civil era la inexperiencia y falta de elementos del servicio civil, por lo que se buscaba que el próximo presidente que estaba por asumir sus funciones expidiera la ley respectiva, motivo por el cual el decreto estaría vigente hasta el 30 de noviembre del mismo año. La instauración del servicio civil respondió a las demandas de los propios servidores públicos, quienes expresaban su preocupación por su inestabilidad y amenazas a su permanencia. Es así como

el servicio civil, a partir de entonces privilegió la estabilidad con base al sistema de méritos, excluyendo a otros tantos servidores públicos de este beneficio, como lo son, los de confianza. No se puede hablar en sentido estricto de que se diera una carrera administrativa, ya que el *cursus honorum* de los servidores públicos en orden ascendente tenía como tope la Jefatura de Oficina y Servicio, por lo que este esquema únicamente garantizaba la estabilidad (Guerrero, *El funcionario* 461).

El nuevo gobierno organizó permanentemente el servicio público, distinguiéndose a los trabajadores de confianza y de base. Uno de los pocos beneficios que trajo la disposición de 1938, fue la incorporación de los cargos de Jefe de Oficina y Servicio dentro del servicio civil. En 1941, el Estatuto General de los Trabajadores al Servicio de la Unión fue abrogado, ya que generaba más problemas de los que resolvía (Pardo, *Viabilidad política* 15, El servicio de carrera) y, se aprobó otro que conservó muchas de las disposiciones del anterior.

La capacitación fue incluida como obligatoria, pero ésta no tenía ninguna vinculación con el desarrollo de las habilidades de los servidores públicos. La promoción y el ascenso quedaron en el Título Tercero con importantes restricciones. Como consecuencia de esto empezaron a aparecer organizaciones de trabajadores cuyo cometido era la defensa de los derechos “laborales” de sus agremiados (Pardo, *Viabilidad política* 15 - 16, El servicio de carrera). Además de las organizaciones de trabajadores que ya existían, en 1938 aparece la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). El hecho de que una buena parte de los trabajadores de base hayan estado sindicalizados en esta Federación, facilitó el control de los mismos; persistiendo por otra parte, que existiera un dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, los cuales podrían ser removidos de su cargo con toda libertad. Un punto importante fue la inclusión del derecho de huelga en el estatuto (Título Cuarto). “La profesionalización y el servicio civil no vuelven a aparecer como temas relevantes y son reemplazados por los relativos a la defensa de derechos” (Pardo, *Viabilidad política* 16, El servicio de carrera).

El 1 de septiembre de 1938, el Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río envió a las Cámaras la iniciativa de Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, que previene el artículo 111 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Pardo, *Viabilidad política* 17, El servicio de carrera).

El Presidente Cárdenas receló de la puesta en marcha de un Estatuto de Carrera que permitiera el acceso y permanencia de personas que no habían demostrado lealtad a la tarea revolucionaria, y más aún, le preocupaba la permanencia de los incondicionales callistas; por lo que al tiempo que consolida su posición, incorpora normas que garantizan ciertos “derechos” a los trabajadores al servicio del Estado, con lo que se asegura su lealtad, aunque éstos no fueran los más profesionalizados.

El 1º de septiembre de 1940, el Presidente Manuel Ávila Camacho señaló que los beneficios que estableció el Estatuto Jurídico no podían estar divorciados de los intereses de la nación, por lo que la eficiencia en el trabajo y la moralidad deberían responder a las exigencias del pueblo (Pardo, *Viabilidad política* 17, El servicio de carrera). Asimismo el 1º de septiembre de 1941, señaló que los servidores públicos deberían ser los que con mayor diligencia cumplieran con las leyes, por lo que se procuró que los servidores públicos declarasen lo que poseían al tomar posesión de sus cargos, recibiendo la Procuraduría las manifestaciones (Pardo, *Viabilidad política* 17, El servicio de carrera).

Lo anterior, permite ver que se garantizaron ciertos derechos y, se subordinó la profesionalización a cambio de valores de lealtad y disciplina al proyecto político en turno. A pesar de que el gobierno buscaba lealtad y disciplina, la complejidad de la Administración Pública demandó a su vez capacidades profesionales, por lo que se puso énfasis en la búsqueda de disfunciones en las estructuras y por tanto, no se arribó a resultados satisfactorios. No fue sino hasta 1943 que se planteó la necesidad de revisar las tareas de los funcionarios públicos, a través de la Comisión Intersecretarial que era la responsable de suprimir los servicios que no eran esenciales (Pardo, *Viabilidad política* 18, El servicio de carrera). Por otro lado, se ha mantenido la preocupación sobre la honorabilidad de los funcionarios públicos.

En el gobierno de Miguel Alemán, la atención con eficiencia a las necesidades del país se tradujo en una reorganización de la Administración Pública Federal con la que se crean las Secretarías de Recursos Hidráulicos y

la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (Pardo, *Viabilidad política* 18, El servicio de carrera).

El periodo de Adolfo Ruiz Cortines se orientó a propugnar por una honradez de los funcionarios y empleados públicos que se tradujera en una "... moral administrativa y pública de México..." (Pardo, *Viabilidad política* 18, El servicio de carrera).

El 1º de septiembre de 1954 el Ejecutivo envió la iniciativa de "... Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación..." (Pardo, *Viabilidad política* 18, El servicio de carrera); con lo que se pretende premiar el buen desempeño de los servidores públicos, propiciando con ello la cultura de la eficiencia y el mérito. En el mismo año se aprobó la mencionada ley y la relativa al "... Reconocimiento al Mérito" (Pardo, *Viabilidad política* 18, El servicio de carrera).

En 1957 se vuelve a hacer énfasis en la defensa de derechos de los trabajadores y se crea el Bloque de Unidad obrera (BUO), que vendría a ser el antecedente del Congreso del Trabajo. Así también se crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, que posteriormente se convertiría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En el gobierno de Adolfo López Mateos se elimina la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro y se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y, posteriormente en 1971, se integra a este Instituto del Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Asimismo se reformó el catálogo de puestos, se constituyó el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE). En 1960 se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , adicionándosele el apartado B que cubría los derechos de los trabajadores al servicio del Estado en cuanto a: Jornada de trabajo, salarios, descanso, vacaciones, suspensiones, ceses, escalafón, seguridad social, conflictos laborales y derecho de asociación (Diario Oficial 1960).

En 1963 se promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) (Diario Oficial 1963), que regula el apartado B del artículo 123, misma que mantiene la distinción entre trabajadores de confianza y de base. El artículo 5º de la mencionada ley señala quiénes son trabajadores de confianza y quiénes no lo son, teniendo los trabajadores de base el carácter de

inamovibles. Los trabajadores de recién ingreso no adquirieron el carácter de inamovibles, por lo que se crearon las categorías de “supernumerarios” o trabajadores de “lista de raya”, quienes sólo adquirirían su inamovilidad a partir de su definitividad.

La reforma al apartado B trajo como resultado que se incorporaran los trabajadores de las administraciones estatales y municipales que habían quedado excluidos. En la normatividad mencionada no se hace una clara distinción entre funcionarios y empleados públicos, sin embargo existen formalmente distinciones, ya que los derechos de los empleados de base son los únicos que están considerados en la ley. El hecho de que los trabajadores de base cuenten con una plaza significa que tienen acceso a prestaciones y garantías similares a los que cuentan con servicios civiles, en cambio los trabajadores de confianza no tienen garantizada la estabilidad en el empleo, ya que su permanencia va a depender de la voluntad del jefe o grupo al que pertenezca (Pardo, *Viabilidad política* 29, El servicio de carrera). Los trabajadores de base tienen garantizada la permanencia, pero están imposibilitados para hacer carrera y tienen restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. En cambio los trabajadores de confianza gozan de mejores niveles de ingresos, pero carecen de estabilidad laboral (Pardo, *Viabilidad política* 29, El servicio de carrera). Los proyectos de modernización y profesionalización han quedado subordinados a los derechos laborales.

En 1965 al crearse la Comisión de Administración Pública (CAP) para estudiar el funcionamiento de la Administración Pública, se pensó a su vez en hacer un ejercicio de diagnóstico de la misma, lo que arrojó interesantes conclusiones. Al respecto, declaró la Comisión que no obstante que las disposiciones legales otorgan garantías a los trabajadores al Servicio del Estado, no existe un mecanismo normativo justo que se encargue de regular una función pública moderna en la que se pudiesen aplicar programas renovadores. Para ello la Comisión se comprometió a definir con claridad los objetivos del servicio civil de carrera, a efecto de proporcionar unidad a la actitud del gobierno frente a sus trabajadores, por lo que el 1º de septiembre de 1966 el Presidente Gustavo Díaz Ordaz señaló que el progreso de la Administración Pública no corresponde al desarrollo del país y que la

organización estatal resulta obsoleta respecto de la moderna técnica de la administración. En tal situación se propuso iniciar una reforma a fondo que vuelva a la Administración Pública moderna, ágil, eficaz, para que sirva mejor a los intereses del país (Pardo, *Viabilidad política* 19-20, El servicio de carrera).

En 1970 se promulga la nueva Ley Federal del Trabajo que reglamenta el apartado A del artículo 123, lo que complica aún más el tema de los derechos laborales, ya que algunos trabajadores del sector paraestatal estaban amparados por este apartado.

El 28 de enero y el 11 de marzo de 1971, el presidente Luis Echeverría Álvarez expide dos acuerdos que sientan las bases de un ambicioso programa de reforma a la Administración Pública. El órgano encargado de instrumentar esta reforma fue la Dirección de Estudios Administrativos que después pasó a ser Dirección General. Así también el 25 de junio de 1971 expidió un Acuerdo que ordenaba promover la capacitación de los trabajadores al servicio del Estado y, posteriormente en 1972 expidió otro más, en el que se estipulaba la semana laboral de cinco días, creándose en el mismo año la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, mismo que fijaría las políticas de administración de personal y procuraría elevar la eficiencia del servicio en las dependencias y entidades públicas. En el año de 1975 se adiciona a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el artículo 42 bis que establece el derecho del aguinaldo y la fijación de sobresueldos por zonas geográficas, en el último párrafo del artículo 35 de la mencionada ley. En el mismo año de 1975 se crea el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el mismo año de 1975, se integraron órganos colegiados formando los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos, de Capacitación y, de Oficiales Mayores entre otros; se incorporó la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal a la Secretaría de la Presidencia, elaborando diversas actividades inherentes a la misma, sin embargo no aclaró algo que resulta esencial para la capacitación y la profesionalización de los servidores públicos: las diferencias entre el grupo profesional dedicado a las tareas sustantivas y aquél que tenía las responsabilidades administrativas.

En el gobierno del Presidente José López Portillo se propuso un Programa de Reforma Administrativa que se encomendó a la Coordinación General de Estudios Administrativos. En uno de sus apartados se proponía “establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que garantizara los derechos de los trabajadores, propiciara el ejercicio honesto y eficiente de sus funcionarios para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del gobierno federal” (Pardo, *Viabilidad política* 20-21, El servicio de carrera).

Así, el 13 de marzo de 1976 se ordenó establecer una mejor coordinación entre las dependencias y el ISSSTE para el desarrollo de programas de esa materia, centrándose la atención en el establecimiento de escalafones, catálogos de puestos y tabuladores. El Presidente de la República en su primer informe manifestó: “Para aproximarnos a un justo servicio civil de carrera se está avanzando en el establecimiento de un sistema intercomunicado de escalafones”. Como resultado de lo anterior se elaboró el Catálogo de Empleos de la Federación de 1976. Posteriormente se expidieron dos acuerdos, el del 28 de enero de 1977 y el del 14 de febrero de 1978, en los que se establecían las bases para realizar movimientos y reubicaciones de personal “... con el propósito de aprovechar de mejor manera las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos.” (Pardo, *Viabilidad política* 21, El servicio de carrera).

4.7.- La Reforma Administrativa

Abordo en forma más amplia el período que va de 1976 a 1982, el cual comprende el mandato del Presidente José López Portillo, porque fue donde se promueve una reforma administrativa profunda y, se le otorga la verdadera importancia que reviste el aspecto administrativo en el funcionamiento de los asuntos del Estado; es así como se señala a la Administración Pública “como el agente más importante del desarrollo nacional.”(Ulloa 63). No obstante que en ese tiempo no se proclamó una modernización administrativa, sí se vislumbraron los anacronismos y duplicidades existentes de un sistema que necesitaba renovarse y actualizarse, sin dejar de reconocer la utilidad que

había tenido el aparato administrativo en el pasado, al decir del propio López Portillo que:

“ El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces.

La nación reclama nuevamente la adecuación de su Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicidades existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

Para lograrlo se vuelve necesario que, tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuáles son las facultades de las distintas entidades de la Administración Pública y sus modalidades de creación y funcionamiento.

La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar. El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerequisite indispensable para exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. No se pretende con ello desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco

cambiar por cambiar o intentar modificaciones innecesarias. La Administración Pública Mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres.” (Ley orgánica 1).

Lo señalado por el entonces Presidente de la República José López Portillo nos hace ver que la situación por la que actualmente atraviesa la Administración Pública no es diferente a la que prevalecía durante su mandato, ya que ha sido una necesidad permanente la renovación de las estructuras que eviten duplicidades, simplifiquen procedimientos y hagan del aparato administrativo, un instrumento eficaz del Ejecutivo Federal. Lo que antes no era tan evidente, hoy lo es, ya que “La sociedad siempre está en constante cambio, por lo cual las estructuras existentes en ella también tienden a transformarse.”(Morales 83). La necesidad actual se ilustra en el mensaje del Doctor Arturo Vallarino que entre otras cosas manifiesta que: “La organización y gestión de las funciones del Estado deberá basarse en el diseño de una nueva estructuración de éste y unidades administrativas acorde con el nuevo rol del Estado, eliminando estructuras y acciones innecesarias, superpuestas y duplicadas. También a través de la implementación de sistemas administrativos regidos por pautas y reglas de procedimientos sencillos, ágiles y transparentes que hagan uso de las tecnologías disponibles. La racionalización administrativa es definida como la acción que tiene el propio Estado para buscar el incremento de eficiencia y productividad.”(Vallarino 20).

Quizá el elemento innovador en este último mensaje sería la productividad, término sujeto a discusión por los encargados de los estudios para la reforma del Estado. Por lo que respecta al espíritu del mensaje, éste se encuentra en tono con el sentir del entonces Presidente José López Portillo, ya que su similitud nos hace reflexionar en la importancia que reviste la necesidad de mantener un aparato administrativo a la altura de los cambios que presenta una sociedad dinámica y llena de contrastes.

El caso de la corrupción no se presenta con tanta claridad en la exposición de motivos que hace López Portillo a la Ley Orgánica de la Administración Pública, pero sí podemos percibir que menciona que la reorganización de la Administración Pública es “... prerrequisito indispensable para exigir a todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo.” (Ley

Orgánica 1). En las palabras de López Portillo se vislumbra la búsqueda de honestidad que más tarde exigiría Miguel de la Madrid Hurtado a los servidores públicos, a través de la instauración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF); sin embargo, en López Portillo no se acentúa ese señalamiento, debido quizás a que la corrupción era una actividad tácitamente permitida y “aceptada” por la sociedad, la cual al encontrarse “despolitizada” y a merced de ciertos líderes de partido en un estado corporativizado y clientelista, dicha práctica era un uso y costumbre que venía creciendo a la sombra de quienes detentaban el poder político.

Al irse diversificando la participación política e irse volviendo más intensa la corrupción, provocó el descontento de otros grupos políticos que denunciaron dicha práctica, como forma de desprestigio al grupo gobernante saliente, lo cual se llegó a llamar dentro de la jerga política como “cacería de brujas”. La práctica de dicha conducta ilícita o corrupta, con el paso del tiempo adquirió niveles escandalosos y, con la llegada a los órganos de representación popular de diferentes corrientes de pensamiento a los que tradicionalmente habían detentado el poder, surge la necesidad de regular o normar dicha práctica que es ancestral como el hombre mismo, con lo que el entonces candidato a la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado y, como parte de su lema de campaña, anuncia “La Renovación Moral”, que en la práctica se tradujo en la creación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, de la mencionada Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Actualmente el tono del concierto internacional respecto a la corrupción, es de censura y crítica y sin más se declara que la reorganización, reforma o cambio en la Administración Pública “...implica erradicar grandes males, tales como la corrupción en el manejo de la cosa pública, que son comunes a todos los sectores públicos. Estas prácticas nocivas de clientelismo y depredación construyen un Estado *cronisado* por múltiples y contradictorios intereses particulares que neutralizan la función de mediador de las instituciones públicas, quitándole transparencia y equidad al fundamento y ejecución de las políticas públicas; asimismo son una fuente inagotable de prebendas y corrupción.” (Vallarino 20).

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del entonces Presidente de la República, Lic. José López Portillo, no se enfatiza la necesidad de

profesionalizar a los servidores públicos, pero sí se tiene clara la búsqueda de un aparato administrativo más eficiente, buscando en todo momento "... que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada." (Ley Orgánica 1) Quizás en el término de "atención considerada", se encuentre el deseo de contar con servidores públicos mejores y más preparados, con sensibilidad hacia el servicio público y hacia el público al que atienden; pero para que esa "atención considerada" tuviera vigencia habría que prepararla y crearle las condiciones necesarias que la preparasen para las tareas del sector público. Hoy día es una demanda creciente que la reforma administrativa contemple la atención de diversas "... áreas de actividad que han salido perjudicadas profundamente por décadas de olvido, improvisación, politización y falta de recursos, sobre todo de personal capacitado, motivado y estable." (Vallarino 20).

La pregunta que nos haríamos es, ¿cómo pensaba el gobierno de López Portillo lograr un servicio eficaz y eficiente de la Administración Pública que fuese congruente con el desarrollo económico y social del país (Ulloa 63), sin poner el énfasis en la preparación profesional de sus servidores públicos?

Quizás el cambio más significativo que podemos percibir en la Administración Pública, es el reconocimiento que se hace al servidor público como pieza importante del servicio público y que requiere ser profesionalizado para que así sea profesionalizado el servicio público en beneficio del ciudadano, ya que en el pasado únicamente se hablaba de capacitación y adiestramiento, conceptos que resultan ajenos a la profesionalización y algunas veces hasta contrarios a ésta; sin embargo en el pasado se hacía mucho énfasis en ésta, la cuál sería el camino o la ruta para alcanzar la eficiencia administrativa, al decir de su entonces líder de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Los trabajadores de esta Administración Pública, de este Estado popular, producto de la Revolución Mexicana, debemos estar conscientes de que sólo preparándonos, capacitándonos, adiestrándonos, podemos ser eficaces y eficientes en beneficio del pueblo de México." (Ulloa 71).

Ayer y hoy, de una forma o de otra, se ha buscado contar con un personal mejor preparado. Sin embargo, la mayoría de quienes buscan ese cambio en el personal público, no perciben la gran diferencia que hay entre capacitar y

profesionalizar, más bien lo asocian como sinónimos de un mismo propósito o acción, cuando lo cierto es que hay un abismo entre ambas acciones, ya que la capacitación se ubica en un área restringida, que puede ser ampliada en la medida que se lo permita la normatividad respectiva, así como el marco jurídico correspondiente, ya que si no le damos libertad de movimiento y acción a los propósitos que se tienen contemplados, difícilmente despegarán hacia los objetivos que se pretenden alcanzar y, sólo lo harán en aquellos casos que, sin mala fe, se violan los ordenamientos en pro de alcanzar los fines a plenitud. El caso de la profesionalización del servicio público contempla un universo más amplio y diversificado y, una apertura a otras experiencias similares de países latinoamericanos, así como la reflexión y análisis de experiencias de países desarrollados que sirvan como referente o modelo de lo que se podría aplicar en nuestro sistema político mexicano. Para que esto se haga realidad, es necesario elaborar el marco jurídico que lo posibilite y realizar las reformas específicas a los instrumentos legales que permitan la viabilidad de lo que pretendemos con lo que estamos haciendo, dejando atrás los viejos anhelos que sólo se veían plasmados en documentos o en discursos con una retórica aplastante, pero carente de acción.

La Reforma Administrativa que se planteaba en el período presidencial del entonces presidente José López Portillo, ya contemplaba la vinculación necesaria que debía existir entre "... la capacitación y los requerimientos programáticos de las dependencias... y su vinculación con el aspecto escalafonario." Lo anterior nos hace ver, de la simple interpretación que hagamos, que la capacitación, como se denomina a la preparación de los servidores públicos, debe estar vinculada o de acuerdo con los programas de las dependencias y, se debe de capacitar a los servidores públicos en relación de esos programas específicos. Lo que podemos ver en esta afirmación, es que quien tiene la importancia es el programa y, con ello, el cumplimiento del mismo a través de la dependencia en cuestión, no así el público demandante del servicio, quien de acuerdo con los documentos de la Reforma Administrativa, se encuentra en el último lugar del proceso, esto es, el ciudadano no es consultado respecto al servicio público que recibe, ni se tiene contemplado una evaluación del desempeño sobre la base del servicio que realiza el servidor público. Así también se menciona que la vinculación a su vez

se realiza con el aspecto escalafonario, con lo que podríamos pensar que se estaban esbozando los primeros pasos del servicio civil de carrera. Sin embargo, en esta parte del razonamiento podemos encontrar que al no existir el rubro específico que nos permitiera medir el desempeño de los servidores públicos, sino que éste se encontraba en el criterio de los superiores inmediatos, no así en los ciudadanos receptores del servicio o en su caso, en alguna instancia externa que lo calificara de una manera imparcial, por lo que difícilmente podemos referirnos a una profesionalización de los servidores públicos y menos aún del servicio público.

Lo anterior nos lleva a inferir que si bien es cierto que la Reforma Administrativa fue un proyecto ambicioso con errores y aciertos, que no sólo buscaba efectuar algunos cambios estructurales en su organización, sino que buscaba, a su manera, eficientar el servicio público y hacer una Administración Pública humanista, al decir de Pedro Ulloa Lugo, Secretario General de la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado: ...un “humanismo administrativo”. Evidentemente esto no se pudo concretar por los propios intereses de las partes involucradas, ya que si bien es cierto que las tres instancias: Gobierno, sindicato y trabajadores, colaboran para un mismo propósito, también es cierto que dichas instancias tienen intereses diferentes y muchas veces antagónicas, lo cual puede percibirse en el señalamiento que hace el líder de los trabajadores del ISSSTE Hugo Domenzain Guzmán, del periodo al cual nos estamos refiriendo, al abordar el asunto de la capacitación: “...el tratar de capacitarnos para puestos mejores, para poder otorgar mayor bienestar a nuestros hijos, porque vamos a percibir un salario mejor. Pero no vamos a ganar más por servilismo, vamos a ganar más porque nos hemos preparado para ello y porque nos hemos superado y porque somos ya más eficientes.” El asunto que aquí se toca nos hace ver con claridad lo que resulta de mayor importancia para los trabajadores sindicalizados en relación con la capacitación, no es realizar mejor su trabajo, no es alcanzar una satisfacción al servir a la ciudadanía, sino el único aliciente es el salario, no obstante que en sus últimas líneas se haga referencia a la eficiencia; la referencia que se hace, lo único que descubre es que los servidores públicos no se encuentran preparados y que, si se busca prepararlos a través de la capacitación, entonces

demandarán mayor aumento salarial porque ahora “...somos ya más eficientes.”

Si los trabajadores al servicio del Estado están enfocados en las remuneraciones, ya sea cuando se habla de capacitación o cuando se refieren al movimiento escalafonario, lo que nos hace afirmar que los trabajadores en general contaban con bajos salarios y que en el sexenio lopezportillista fueron beneficiados en prestaciones y algunos incrementos (Gallo 2009), lo que no necesariamente se refleja en un mejoramiento de la Administración Pública y mucho menos en la eficiencia y eficacia en la prestación de su servicio público o en la profesionalización de sus servidores públicos, ya que en todo momento los líderes hacen referencia al escalafón y a sus agremiados, no así a abrir el abanico a otras categorías y, mucho menos pensar en la evaluación del desempeño o en la aplicación de exámenes de conocimientos relacionados con el puesto, a efecto de constatar el dominio que poseían de su puesto de trabajo. Al contrario de enfocarse a otorgar un mejor servicio, los líderes sindicales hacen referencia a que “... aquellos que se capaciten tendrán incrementos económicos;...” y, ello desplazaría a quienes no estén capacitados, ya que esos “... puestos deben ser para trabajadores de base:” (Domenzain 73)

Lo anterior nos lleva a inferir que uno de los problemas que ha impedido la profesionalización de los servidores públicos, es el carácter gremial que tienden a esgrimir los representantes de los trabajadores y, como es obvio buscan en todo el momento el “beneficio” de sus agremiados, con el propósito de justificar sus puestos de dirigencia en los que se encuentran, rechazando todo aquello que pretenda atentar contra sus intereses, por lo que la situación de los trabajadores de confianza ha quedado al margen de los beneficios de que provee la capacitación, corriendo el riesgo de también quedar al margen de los posibles proyectos de profesionalización, si no se reforma el artículo 123 en su apartado B que se refiere a los trabajadores de confianza y, se contemple únicamente la categoría de trabajadores al servicio del Estado, para así dejar establecido quiénes son los que entrarán al programa de profesionalización y por tanto del servicio público de carrera, que en todo momento prevea la permanente profesionalización de sus servidores públicos hasta los niveles superiores, disminuyendo las categorías denominadas de

confianza y ampliándose la gran base de trabajadores sujetos a concurso, exámenes y preparación profesional que haga que el Estado cuide de los recursos que ha preparado, a través de otorgarle la estabilidad y el aliciente de movilidad sobre la base de su desempeño y capacidad profesional.

Es válido el recurso de que quien esté mejor preparado gane más, pero ¿A qué se refiere el sindicato al mencionar: preparación, la capacitación, etc.? Es evidente que a lo que está haciendo referencia es a su personal de base, a aquél que ha obtenido una plaza inamovible y que considera como una “conquista social irrenunciable” (Pardo, *Viabilidad política* 38, El servicio de carrera). Aunque María del Carmen Pardo hace referencia a que en las negociaciones con la FTSE se avanzó hasta un 75% (Pardo, *Viabilidad política* 32, El servicio de carrera), no podemos asegurar que dichas negociaciones hubiesen avanzado hasta alcanzar la implantación del servicio civil y, con ello la profesionalización de los servidores y del servicio público, ya que para que ello ocurra, tanto los trabajadores sindicalizados deben ceder en ciertos “derechos” o “conquistas sociales” y, por otro lado, es preciso que se reforme la Ley Federal del Trabajo que permita la profesionalización de los servidores públicos, no sólo de aquellos empleados de base, sino de aquéllos que aún hoy día son considerados de confianza.

Al referirnos a la posición de los sindicatos en relación a la necesidad de capacitar a los servidores públicos y, lo que más adelante se conocería como la profesionalización, se hace en el sentido del cambio radical que representaría para los trabajadores de base, el que ya no fuese considerada la antigüedad como un aspecto importante, sino que en su lugar se iba a privilegiar la preparación, al decir de José Bustani Hid - Director de Administración de Personal Federal de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, del periodo al que nos estamos refiriendo - que: “ Ahora ya no se tomará en cuenta la antigüedad, sino que será la capacidad, la eficiencia de las gentes dentro de estos nuevos escalafones, la que se irá midiendo: cada uno de los puestos va a estar valuado, se van a señalar cuáles son las condiciones y los requisitos que se necesitan para un puesto y sobre esa base se ascenderá.” Evidentemente ante tal declaración, una buena parte del personal sindicalizado no podría estar de acuerdo, no obstante que el servicio público se había convertido en una pesada carga para sus usuarios que lo veían como un

gigantesco monstruo que consumía su tiempo, su dinero y sus esfuerzos en trámites engorrosos e interminables, lo que provocaba que se incrementara la corrupción de un aparato ineficiente y obeso, lleno de trámites y de duplicidad de funciones.

No obstante que la Reforma Administrativa buscaba cambiar el estado de cosas en que se encontraba la Administración Pública, dicha Reforma no contemplaba como parte de ese proceso administrativo y como pieza fundamental del mismo al usuario, en cambio contemplaba como partes integrantes responsables de la Administración Pública a: autoridades, trabajadores y representantes sindicales. Aunque señalaba que en dicha Reforma "... exigen por igual, la participación y el esfuerzo de todos los mexicanos" (Schiaffino 59), dicho pronunciamiento fue realizado como forma retórica, más no como una realidad con capacidad de integrarse en el proceso decisorio de la función pública, como más adelante lo veríamos en los resultados que tuvo la propuesta de Reforma Administrativa. A este respecto, ha sido claro el mensaje de los entonces representantes de los trabajadores, al señalar que "Deben ser los compañeros quienes nos digan en que están fallando, que quieren y qué necesitan para ser mejores. Es ahí donde la capacitación juega un importante papel para que seamos más eficientes en las labores que estamos realizando. Una vez que lo logremos, entonces viene el escalafón y las pirámides escalafonarias. Esto es, el tratar de capacitarnos para puestos mejores, para poder otorgar mayor bienestar a nuestros hijos, porque vamos a percibir un salario mejor." (Domenzain 73-74)

La posición de los trabajadores en palabras de su líder nos hace ver que el ciudadano no participaba en esa "consulta" en mejorar el servicio público, sino que serían los trabajadores quienes valorarán en qué es lo que estaba fallando el servicio público y qué necesitaban los trabajadores para ser mejores, lo que nos lleva a inferir la existencia de un aparato administrativo en manos de una burocracia que en todo momento hay que consultar, incentivar económicamente, capacitar para que se mueva en el escalafón, pero, nada nos habla de una mejora en la calidad de los servicios y, mucho menos aparece el ciudadano como participante de este proceso administrativo y como evaluador en última instancia del desempeño de los servidores públicos; ya que los que en todo tiempo se evalúan son los propios servidores públicos, con demandas

de qué es lo que necesitan y son ellos precisamente los evaluadores de su propio desempeño, al pedirles que señalen en qué están fallando.

Lo anterior nos lleva a analizar la participación de la ciudadanía en la función pública y, en forma específica en los planes y programas que lleva a cabo la administración estatal con el propósito de atender las demandas de la población, respecto a rubros de: vivienda, salud, empleo, nutrición, etcétera. Algunos teóricos señalan que la participación ciudadana es una realidad en nuestros días y que, los organismos civiles han adquirido tal fuerza que ya se habla de un Estado Cívico, o sea, se afirma que parte de las funciones de carácter público pasen a formar parte de dichas organizaciones civiles y sean ellas quienes administren los servicios públicos, aligerando la carga del Estado, al pasar de ser un Estado Interventor a un Estado Regulador o Normativo, que está dedicado a observar el cumplimiento del marco jurídico que regula las relaciones de la sociedad en sus diversas modalidades y que promueve día a día la participación social de la población en las cuestiones que acostumbraban ser del Estado. Esta hipótesis esboza a una sociedad protagónica, que en forma repentina irrumpiría tomando por asalto los asuntos públicos para dirigirlos y encauzarlos en beneficio de la propia sociedad civil.

Lo anterior difícilmente puede preverse en el actual sistema político mexicano, el cuál ha atravesado por el prolongado fenómeno del presidencialismo, cuyos antecedentes los encontramos en forma inmediata en la Dictadura y, en forma mediata en el Imperio; por tanto, desde mi punto de vista, no es aplicable esta tesis a nuestro sistema político, ya que, más bien estaría de acuerdo con la tesis que afirma que "... la participación ciudadana en México es incompleta porque los derechos ciudadanos no se han desarrollado..., debido a que la herencia política corporativa y de intermediación es todavía muy fuerte." (Durazo 63) Cuando nos referimos al corporativismo estamos haciendo alusión a uno de los sistemas vertebrales más importantes de nuestro sistema político mexicano, el cuál durante años ha manejado las necesidades y demandas de la sociedad mediante un sistema clientelar, en donde los ciudadanos se convierten en rehenes de aquéllos que les pueden "beneficiar" en el alivio de sus necesidades, por lo que difícilmente una población empobrecida y marginada va a hacer uso de sus derechos, ya que ni siquiera sabe que los tiene, ya que en grandes periodos de la Historia de

México aparece un gran Estado protagónico, siendo el gran Estado paternalista y protector que todo lo sabe y puede y; ante el cual los individuos son insignificantes e incapaces de actuar al margen de éste o de oponerse a él.

4.8.- La Profesionalización de la Administración Pública

Antes de referirnos a la profesionalización, es necesario dejar sentado lo que se entiende por profesionalización; es decir a partir de cuándo podemos hablar de profesionalización tal y como lo entendemos el día de hoy.

Algunos teóricos no diferencian el término *Profesionalización* del de carrera administrativa, es más lo utilizan como sinónimo de esta última en cualquier periodo de la historia; otros manifiestan que la profesionalización del servicio público aparece desde el momento en que se crea el término; algunos más sostienen que la profesionalización se reduce a la implantación del servicio civil de carrera (Guerrero, *El funcionario* 458-459). Por lo que, lo primero que hay que hacer para abordar el tema de la *profesionalización*, es delimitar el periodo que abarca y, el cual en los últimos años ha cobrado relevancia.

Si nos inclináramos a aceptar que con el término “servicio civil” empieza la profesionalización, entonces ésta iniciaría en la primera mitad del siglo XX con el movimiento que pretendía establecer la carrera administrativa (Guerrero, *El funcionario* 458-459); sin embargo, no comulgamos con esta corriente, ya que creemos que la profesionalización va más allá de la mera instauración del servicio civil de carrera y tiene que ver con el mejoramiento total del servicio público.

Se dice que el tema de la profesionalización no es algo nuevo, sino que desde hace más de un siglo se han presentado intentos por profesionalizar el servicio público en México, como lo señala Juan José Sánchez (Pineda 223); pero ¿qué se ha entendido por profesionalizar el servicio público en el pasado y, qué se entiende por profesionalizarlo ahora? Es bien cierto que siempre se ha buscado cómo hacer más eficientes las funciones del Estado, pero en esa búsqueda, muchas veces se implementan medidas que más que beneficiar,

perjudican, unas veces a los servidores públicos y otras a los usuarios, o a ambos a la vez.

Lo que en el pasado se entendió como la profesionalización del servicio público, se circunscribe a la promulgación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1964, según afirma José Juan Sánchez (Pineda 223) Sin embargo, otros autores afirman que “el sistema de profesionalización se remonta a la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, quién promovió la Ley y Comisión del Servicio Civil,...” (Morales 86), intento que se desvaneció y no se trató más; ya que en el año de 1982 se creó la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública que encaminó sus esfuerzos hacia la instauración de un servicio de carrera. En relación con lo anterior el Presidente afirmó que se debería dar prioridad “... al establecimiento de un servicio civil, que fundamentado en la equidad y en la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación” (De la Madrid 8). Para tal efecto el gobierno estableció el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal de 1982 e instauró la Dirección General del Servicio Civil de Carrera.

En 1983 se constituye la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal. La Comisión tuvo la encomienda de instaurar el servicio civil de carrera con comisiones *ad hoc* encargadas de desbrozar el camino.

En 1984 ya se contaba con un proyecto que incluía una nueva clasificación de puestos, una propuesta sobre remuneraciones, formas de seleccionar aspirantes. Sin embargo el propósito fue frustrado por la resistencia que opuso la FSTSE. El proyecto de la Comisión, si bien reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada, guardando “respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores” (Guerrero, Juan Pablo 15). Una de las razones importantes que obstaculizó el proyecto fue el hecho de que por esos años el país atravesara por un profundo deterioro económico, que obligó al gobierno federal a modificar sus prioridades, por lo que vinieron las compactaciones de sueldos, se inició el control del alza de los salarios y se promovieron los retiros anticipados.

En 1985 se presentaron recortes en la estructura de las Secretarías de Estado, desapareciendo la Comisión Intersecretarial, pasando sus funciones a la Dirección General de Servicio Civil. En el mismo sexenio se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que viene a ser el instrumento ejecutor y sancionador de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se establece que “El Ejecutivo Federal selecciona a sus colaboradores para desempeñar las funciones que el pueblo le ha encomendado.” (*Plan nacional* 47).

Con el decreto de reforma de 1992 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las atribuciones que en materia de administración de personal tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto regresan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual existió la Dirección del Servicio Civil, “de la cual no se ha tenido información pública acerca de sus avances;...” (Morales 86). Sin embargo, la maestra María del Carmen Pardo, afirma que se instituyó el Sistema de Ahorro para el Retiro, se reformó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, fueron apareciendo sistemas de profesionalización en distintos organismos, experiencias desiguales que introducen elementos para contar con cuerpos especializados y profesionales (Uvalle 63-86, *Visión multidimensional*).

El tema del servicio civil sólo se reintroduce por la presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico del cual México forma parte. El proyecto se integró a la Reforma del Estado, en el cual el sindicato propuso una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores, firmándose un acuerdo para establecer un tabulador diferenciado para cada dependencia y rezonificar los salarios, finalizando el gobierno su periodo presidencial sin cumplir con dichos compromisos.

En “1995 el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal se comprometió con la profesionalización de los servidores públicos” (Morales 86); es así como el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León propuso en su Plan Nacional de Desarrollo un Programa para la Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). El diagnóstico alude al reconocimiento de la existencia de una desvinculación entre plaza y salario y, de que el problema de la capacitación se había convertido en rehén de la

política de protección salarial. El diagnóstico indica a su vez, que el servicio civil prácticamente no existe en el sector central y que se aumentaron las plazas en áreas adjetivas y que otras áreas se reestructuraron. Así también se pudo constatar, que existen altos índices de rotación del personal con los consecuentes costos que conlleva el aprendizaje de los empleados, así como los costos administrativos. Por otro lado, las deficiencias que presenta el sector público, no han logrado corregirse con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Dentro del Subprograma de PROMAP denominado “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público”, se planteó contar con un servicio profesional de carrera de la Administración Pública y que en los relevos del personal se aprovechara la experiencia y los conocimientos, dándose continuidad al funcionamiento administrativo. Así también se planteó impulsar una nueva cultura que favoreciera los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortaleciera los principios de probidad y de responsabilidad.

Se propuso poner en marcha un servicio profesional de carrera, a través de evaluar el desempeño de los servidores públicos, lo que permitiría conocer los rendimientos individuales e institucionales. Lo anterior traería como consecuencia el otorgamiento de estímulos económicos y el establecimiento de condiciones para el retiro. Al no tener el éxito esperado, el proyecto de ley y el Sistema de Servicio Civil volvieron a quedar pospuestos.

El PROMAP, también se planteó una estrecha relación entre la SECODAM Y LA SHyCP, a fin de impulsar el servicio profesional de carrera y el desarrollo integral de todo el personal federal.

Entre 1996 y 1997 la SHyCP a través de la Unidad de Servicio Civil (USC), elaboró un Modelo para la Instauración del Servicio Civil de Carrera y preparó el anteproyecto de la Ley del Servicio Civil de Carrera. Así también se diseñó un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH), a efecto de automatizar funciones como: control presupuestal, administración de recursos humanos y pago de nómina entre otros.

La instauración del servicio civil de carrera, se ha evocado como un remedio para detener el deterioro en un grupo y garantizar mejores

rendimientos en el otro, sean estos los trabajadores de base o de confianza; sobre todo frente al problema creciente de la corrupción.

La alternancia en el poder que ahora se vive, sin duda presiona hacia una necesaria profesionalización de la función pública, al dejar de ser “propiedad” de un solo partido, por lo que se ha puesto atención en una modernización de tipo más estructural, suponiendo que las ineficiencias provienen de disfunciones del aparato administrativo, aunque se reconozca que el funcionario es el responsable de cualquier mejora o cambio.

Dentro de los problemas de índole política que habían obstaculizado la puesta en marcha de un servicio civil de carrera podemos mencionar los siguientes:

- a) La falta de información sobre los fracasos por parte de los protagonistas, ya que únicamente se documentan los “éxitos”.
- b) La puesta en marcha del Servicio Civil de Carrera, en el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se convirtió en rehén de diferencias entre distintos grupos de funcionarios.
- c) La duplicidad de funciones sobre las atribuciones y ámbitos de competencia, de dos secretarías que fueron las encargadas de instrumentar las acciones específicas que concretarían el servicio civil de carrera.
- d) Diferencias personales de los titulares de las dos secretarías involucradas, las cuales fueron endureciéndose hasta transformarse en un obstáculo de gran peso, ya que no pudieron ponerse de acuerdo, revelándose esto en un conflicto.
- e) Se encontraron resistencias por parte de la FSTSE, al no precisarse el papel que jugaría la Federación al ponerse en marcha el sistema que se proponía y, al no concretarse el tema de la ocupación de las plazas vacantes, cuyos titulares hubiesen solicitado licencias.
- f) No se quiso someter a la aprobación de las cámaras el proyecto, en virtud de que se temía que se interpretara como una medida oportunista frente al hecho, de que el partido endurecía sus requisitos de “promoción” y la administración los flexibilizaba (Pardo, *Viabilidad política* 32, El servicio de carrera).

- g) La pérdida de la mayoría de la Cámara Baja por parte del partido oficial, impidió que la iniciativa fuera enviada para su discusión y su eventual aprobación.
- h) El paquete de leyes de contenido financiero desató fuertes controversias que desalentaron la presentación para su discusión, del proyecto de iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera (Pardo, *Viabilidad política* 32-33, El servicio de carrera).

Así también, otro de los problemas que hizo difícil la implantación de un sistema de Servicio Civil de Carrera, fue la preeminencia de "...figuras autoritarias y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional,..." lo que ha prevalecido como parte del sistema político mexicano. Así también, se encuentra "... el hecho de que los sistemas de compensación del sector público no son competitivos con el sector privado, en la ausencia de objetividad, racionalidad, así como en la persistencia de viejos hábitos, organismos obsoletos, formalismos incongruentes, las actitudes de los funcionarios (corrupción), y en una ideología de corporaciones impuesta por el partido mayoritario, en pocas palabras, en la subsistencia de un sistema paternalista de gobierno." (Morales 87).

Más adelante regresaré sobre los obstáculos que se presentaron, con el propósito de analizar cómo se sortearon, o en su caso, cuales fueron las vías que llevaron a la aprobación de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera.

Casi todos los involucrados en la función pública y los académicos, coinciden en reconocer que para que la Administración Pública responda a las necesidades de la sociedad en forma óptima, se requiere contar con personal altamente calificado.

La búsqueda de eficiencia y eficacia de los servicios que presta el Estado, ya sea por el reclamo creciente de la sociedad civil o por la propia complejidad de la función pública, ha dado origen a dos sistemas de organización: el militar y el civil (Hernández 365).

En cualquier sociedad, podemos identificar en general tres tipos o clases de servicio público: El servicio civil de carrera, el sistema de botín y el de servicio civil incipiente (Hernández 365).

4.9.- El servicio civil de carrera

El servicio civil de carrera es un sistema centralizado al que se ingresa por selección, se asciende por capacitación y examen hasta los niveles técnico - administrativos más elevados. Un requerimiento del sistema civil de carrera es la neutralidad de los integrantes en cuestiones partidistas. Las experiencias más significativas del servicio civil de carrera son: Inglaterra, Francia y los Estados Unidos.

En contraste con el servicio civil de carrera, podemos identificar los siguientes sistemas:

El "sistema de botín":

- 1.- Existen mínimos requisitos de ingreso y ascenso.
- 2.- Desarrollo limitado estrictamente a posiciones operativas.
- 3.- Prácticas que hacen prevalecer los vicios de la administración tradicional.

El servicio civil incipiente:

Es un sistema con lineamientos generales y una estructura central que supervisa y vigila. Busca transitar de un sistema de botín a un auténtico servicio civil de carrera.

A continuación se define lo que se entiende por funcionario público:

Son funcionarios públicos los que ejercen en forma permanente atribuciones que tienen que ver con la soberanía del Estado, por razones de seguridad o por motivos de interés de la vida pública y quienes ejercen funciones de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, prevención social o educación.

El servidor público, por consiguiente, es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor público, está formado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los

intereses primordiales del Estado, y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su árbitro. Otro rasgo que debe ser resaltado, es que su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; y que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y perfeccionamiento continuo.

Movilidad y Ascenso del Administrador Público

A continuación se señalan Algunos indicadores que determinan el ascenso a posiciones de poder de los servidores públicos, funcionarios o administradores públicos:

- "a) Lugar de nacimiento
- b) Ocupación del padre
- c) Nivel educativo
- d) Sitio en donde se recibe la educación
- e) Ocupación
- f) Fecha de nacimiento (Smith 78)

Se dice que "quienes provienen de un cierto medio social tienden a obtener una mayor proporción del poder político que otros" (Smith 77), por tanto, podrán lograr su cometido en el sector público que es "... escalar los peldaños del poder y del prestigio" (Smith 282). Aunque por otro lado, no existen características claras que definan el perfil de un dirigente, existen ciertos indicadores que nos pueden acercar al conocimiento de lo que se ha dado en llamar la clase política, la familia revolucionaria o la elite del poder.¹

Cabe señalar por otro lado, que la Revolución Mexicana generó preceptos que plasmó en la Constitución de 1917, como: la no reelección, la reforma agraria, los derechos de los trabajadores, la subordinación de la iglesia al Estado. Además de lo anterior, Frank Brandenburg señala que el "credo revolucionario" ha incluido otros preceptos como: el nacionalismo, el liberalismo político, la tolerancia racial y religiosa, la justicia social, la responsabilidad del

¹ Cfr. Smith H., Peter y Wright Mills.

estado en la economía y el prestigio internacional. Sin embargo, estos preceptos no constituyen en un sentido estricto del término, una ideología, ya que éstos, son un conjunto de presupuestos vagos (Smith 63). Se dice que, las doctrinas de la Revolución Mexicana cambian de tiempo en tiempo, sin desconcierto alguno de los mexicanos, siendo ésta ecléctica, pragmática y elástica (Smith 63-64), por lo que; el concepto de la Revolución Mexicana, así como estableció ciertos preceptos, a través de los cuales la clase política ha intentado justificar sus acciones, así también ha ido suprimiendo algunos, o por lo menos otorgándoles menos valor (caso Reforma Agraria) para sustituirlos por nuevos preceptos, o simplemente adicionando otros como son: el nacionalismo revolucionario, el respeto a la soberanía, el fortalecimiento del Estado, etcétera.

Lo anterior nos hace ver que lo importante en la movilidad social de los servidores públicos tiene que ver con las características apuntadas arriba y no así con la ideología o preceptos políticos que sustenten, ya que éstos cambian de tiempo en tiempo, de acuerdo con las necesidades de la élite política.

CAPITULO QUINTO
En busca de la Profesionalización de la Función Pública, en
el Marco de la Reforma del Estado

5.1.- La Reforma del Estado

Para abordar el problema de la profesionalización de la función pública en el marco de la Reforma del Estado nos obliga a definir el término reforma. El Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales la define como el “Cambio de situación en un orden, régimen u objeto sin afectar a rasgos fundamentales que puedan transformarlos en otros distintos.” ... “En todo caso, es una alteración que no perturba o sustituye al orden social y político establecidos. Tiene, por tanto, tendencia a corregir situaciones parciales defectuosas.”(Diccionario). En este contexto, la Reforma del Estado va a dar nueva forma a los sistemas: político, económico, social, administrativo, cultural, jurídico, etcétera; pero la Reforma del Estado no solo implica dar nuevas formas a las ya existentes, sino a su vez, eliminar los defectos que pudiesen presentar disfuncionalidad en dichos sistemas.

En el prólogo al libro: “Necesidad de una ley federal de procedimientos administrativos” de 1976, ya el doctor Alfonso Noriega comenta la necesidad de realizar una reforma a fondo de la Administración Pública, como que es un reclamo de la opinión pública ante su evidente tortuguismo, sus exigencias inútiles y, su constante espíritu de obstrucción, aunado a su formalismo arcaico que así lo demostraban. Con toda claridad señala que el aparato administrativo es vetusto, pletórico de trámites engorrosos, inútilmente complicado y confuso, lo que perjudica la eficiencia y prontitud de las resoluciones administrativas en perjuicio de los administrados (Serrano 14).

La Reforma del Estado busca a su vez cumplir con viejos anhelos a los que no ha podido arribar, como el contar con “... verdaderos estados nacionales de derecho, basados en la democracia, la libertad, y en la búsqueda de la justicia social.” (Ojeda 17). Podríamos detenernos en infinidad de ejemplos del porqué no se vive un estado de derecho y, concluir finalmente que éste solamente ha existido en forma de retórica para justificar, entre otras cosas, el sistema jurídico y social prevaleciente. Asimismo, el tema de la justicia social es un concepto gastado que no ha logrado concretarse como parte de la realidad del sistema político mexicano.

Un Estado efectivo es vital para el desarrollo de un país y, que es la calidad de sus instituciones lo que determina los resultados económicos (Ojeda 18). Desde esta perspectiva, y dado que nuestras instituciones están saturadas de deficiencias, se explicaría el déficit económico que ha vivido México a través de la historia y, nuestra pertenencia a los llamados países subdesarrollados o del tercer mundo. En virtud de ello, es necesario replantear el papel del Estado y analizar su modelo económico (Estado Interventor), ya que su participación en la economía es acompañada con una determinada calidad que deriva, como se ha dicho, de su capacidad institucional y, esa calidad va a dar por resultado que empeore o mejore la economía de los mercados en que interviene el Estado.

La Reforma del Estado implica replantear funciones y objetivos, esto es, repensar el Estado a partir de lo que es y de lo que deseamos que sea y, a partir de lo que hace y de lo que puede hacer. Hasta ahora el Estado en su sentido más amplio ha representado "...un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado." (Ojeda 17). En esta óptica, se ha aceptado como algo natural que el Estado intervenga en las economías en beneficio de la población; sin embargo, el Estado interventor no ha garantizado mayor equidad y mucho menos justicia social.

La Reforma del Estado debe plantear necesariamente el nuevo papel del Estado, ya que nos encontramos ante nuevas formas de organización, de una sociedad civil más participativa y compleja; con múltiples redes de comunicación, prestación y demanda de servicios, lo que obliga a una búsqueda de medidas que hagan funcionar el aparato estatal de una forma eficiente, eficaz y óptima.

Si partimos del hecho de que las naciones y las sociedades enfrentan diferentes problemas y, por tanto sus prioridades son también diferentes, entonces nos encontramos que en el México multicultural, los estados también van a enfrentar diversas necesidades con diferentes niveles de prioridad en su atención. Un ejemplo de ello sería el rubro de seguridad pública, ya que es posible que mientras en el Distrito Federal sea una prioridad y un reclamo ciudadano permanente, en el interior de la república puede que no sea una de

las prioridades por atender de manera urgente e inmediata; sino que existan otras prioridades, como la protección civil en el caso del desbordamiento de ríos, o la implementación de refugios en el caso de erupciones volcánicas o terremotos, etcétera. De cualquier manera, el Instituto Internacional de Gobernabilidad señala los roles sociales mínimos (e irrenunciables) exigidos al Estado para la realización de la justicia social, que es uno de los principales principios al que debiera aspirar todo Estado moderno, a saber:

- Asegurar la vida, la integridad física y la propiedad de las personas.
- Asegurar las infraestructuras y los servicios mínimos para la dignidad de la existencia: agua potable y saneamiento; electricidad, caminos y carreteras.
- Asegurar una educación básica y profesional de calidad para toda la población.
- Asegurar la nutrición suficiente y la salud básica de toda la población.
- Garantizar un sistema de asistencia y de seguridad social básica.
- Garantizar la sustentabilidad medioambiental para las futuras generaciones.
- Crear y fomentar la creación de oportunidades para la libre participación especialmente de los más necesitados en las actividades productivas, tanto mediante el empleo como por medio de la creación de pequeñas y medianas empresas.
- Impedir cualquier discriminación contra las minorías étnicas y proteger todas las culturas integrantes de la identidad nacional (Revista de administración pública n. 100).

Si quienes deciden estuvieran atentos al sentir de la ciudadanía y a los reclamos y recomendaciones del concierto internacional, se avanzaría sobre líneas estratégicas, neurálgicas y fundamentales para la sociedad y, no se estarían importando prioridades o copiando modelos de profesionalización ajenos y alejados de las necesidades de la población. Sin embargo, no se puede negar la utilidad de los modelos si estos se toman en su justa dimensión, o sea como guías que pueden adaptarse a las necesidades de determinada población, ciudad o estado.

La Reforma del Estado debe contemplar la reforma de la Administración Pública y en ésta, la profesionalización del servicio público, lo que hace que la profesionalización de sus servidores públicos sea una de las prioridades que no pueden ni deben soslayarse. Para que la Reforma del Estado se concrete en acciones y medidas, es necesario delimitar su ámbito de acción, por lo que nos encontramos ante el paradigma de redefinir los ámbitos de lo privado y lo público, con el propósito de fortalecerlos en beneficio de una mejor sociedad.

La llamada Reforma del Estado se ha topado con múltiples pendientes como son:

La ausencia de reglas claras y estables para la profesionalización de la Administración Pública y de mecanismos para incrementar la eficiencia y rendición de cuentas ante los ciudadanos, afirma Carlos Moreno Jaimes (Méndez 170).

Hoy en día se están replanteando las formas tradicionales de la gestión pública y se habla de medición y evaluación del desempeño bajo criterios de eficiencia, eficacia, legalidad y calidad. Se observa que hay una introducción de reformas orientadas a la evaluación del desempeño, nuevos métodos de gestión estratégica con el propósito de obtener resultados cuantificables. Este proceso de reforma denominado Nueva Estructura Programática (NEP) ha sido inspirado en la corriente de la gerencia pública, que pone énfasis en un sistema de indicadores del desempeño, con lo que se pretende lograr eficiencia, efectividad, y calidad en la producción de bienes y servicios. Asimismo se busca esclarecer ante los ciudadanos el costo fiscal de las

políticas públicas federales, estableciendo prioridades del gasto público y fincar responsabilidades entre los administradores.

Un ejemplo de servicio profesional electoral, lo constituye el Instituto Federal Electoral (IFE), quien establece sus propios criterios de evaluación de eficacia, eficiencia, desarrollo laboral, perfil de actuación y resultados globales.

La evaluación ha generado un sistema inquisitorial entre los administradores públicos. El reto de este tipo de evaluación, es transformar esta visión brindando mayor autonomía a los sistemas operativos y mostrándoles la utilidad de la información para mejorar el desempeño global de las organizaciones. La instauración de mecanismos participativos en el diseño de objetivos, metas e indicadores es un elemento fundamental de legitimación de los sistemas de evaluación del desempeño, señala Carlos Moreno Jaimes (Méndez 171).

Se dice por otro lado, que es necesaria la implantación de contratos de desempeño, ya que con ello además se pueden generar ganancias en productividad y disminuir los costos de supervisión directa. El que hoy día no se utilicen los contratos de desempeño, se dice, refleja una concepción centralista de la Administración Pública mexicana. Para que este tipo de sistemas de desempeño prevalezca es necesario que exista consenso entre las principales fuerzas políticas del país, afirma Carlos Moreno Jaimes (Méndez 172).

5.1.1.- Lo Público y lo Privado

En la Reforma del Estado están implícitos los conceptos de lo público y lo privado, mismos que al ser redefinidos, precisan las actividades del nuevo Estado, deslindando los ámbitos de competencia de cada uno de ellos. Si bien es cierto que durante mucho tiempo el Estado fue un importante empleador, hoy día éste pretende reducir su tamaño en busca de eficiencia, tan es así, que constantemente se implantan programas de retiro voluntario, aunado a las correspondientes renunciaciones por diversos motivos, y a que las vacantes ya no sean ocupadas por nuevos servidores públicos.

Lo anterior se dice, responde a la expansión del poder del mercado y la sociedad civil sobre el del aparato gubernamental, como resultado de la crisis

del Estado de bienestar, reduciéndose por tanto el ámbito de lo público en aras del privado (Rubio Luis). No obstante que las nuevas fuerzas del mercado definen el rumbo del crecimiento económico, el gobierno continúa jugando un papel esencial tanto en lo interno como en lo externo (Rubio Luis). Se dice que esas organizaciones no estatales corresponden al llamado sector social, que desarrolla actividades de bien público sin fines de lucro. El repensar lo público y lo privado debe darse en el consenso de que en varios países "... el interés público es atendido, en muchos casos, por agentes que no pertenecen a la esfera gubernamental, de modo que por un lado el sector privado extiende cada vez más su esfera de competencia hacia zonas que no son ya estrictamente 'privadas' y, por el otro, la atención del interés público ya no está reservada en exclusividad al sector estatal."(La Nación Line). Esta situación debe ser contemplada por la nueva reforma administrativa, en el marco de la Reforma del Estado, en virtud de que no obstante que el ámbito privado empieza a prevalecer en varios países latinoamericanos, es indispensable que esta intervención contenga los mínimos de calidad y eficiencia que se debe proporcionar a los usuarios de un determinado servicio, por lo que el Estado debe regular y vigilar que se cumpla con ello.

Actualmente se cree que para que el Estado funcione con eficiencia, necesita reducir algunas de sus funciones y regresarlas a la ciudadanía, quedándose únicamente con actividades de regulación y, llevando a cabo aquéllas que son consideradas estratégicas o prioritarias, ya que en el pasado se han criticado las amplias funciones del Estado, de la siguiente manera: "..., debe señalarse como una causa de fundamental importancia, la desmesurada ampliación y, con ello, la enorme extensión que han llegado a tener, en nuestros tiempos, las atribuciones del Estado, tanto directas a través de los órganos, como indirectas, por conducto de los cada vez más multiplicados organismos descentralizados, y de participación estatal, sin tener en cuenta la gigantesca proliferación en los últimos años, de múltiples comisiones, fideicomisos y demás organismos, de muy diversa índole jurídica, que se han creado, como auxiliares de las funciones públicas." (Serrano 14).

Por otro lado, se dice que las técnicas gerenciales administrativas del sector privado se han trasladado hoy día al ámbito público, pretendiendo aplicarlas a la "cosa pública", siendo que el objetivo de ambas

administraciones es completamente opuesta, ya que mientras que la privada busca obtener las máximas ganancias, la pública busca proporcionar los satisfactores necesarios que demanda la sociedad. Ahora bien, si se busca aplicar un híbrido de estas dos administraciones en el sector público, se debe tener cuidado en la instrumentación de cada una de estas esferas, ya que una aplicación inadecuada puede traer como resultado que se otorgue más peso a una que a la otra, derivando por ejemplo en lo siguiente:

a) Que al pretender obtener una burocracia profesional, ésta se enfoque únicamente en la forma de proporcionar el servicio y no en el fondo del mismo, esto es, en el porqué es necesario proporcionar un servicio de calidad y hacia donde nos lleva el mismo (Planeación).

b) Que al pretender alcanzar una alta eficiencia en el cobro de los impuestos (en el caso de Hacienda), ésta no vea que puede lastimar la economía de muchos ciudadanos que por diversas causas (económicas o sociales) no se han puesto al corriente de sus pagos. No se pueden ni deben imponerse medidas igualitarias de cobro hacendario en un país de desiguales, por lo que en este aspecto, es necesario contar con una política hacendaria con rostro humano, que contemple una normatividad flexible con los que menos tienen, esto con el propósito de no polarizar, más de lo que ya lo están, a las clases sociales y, no continuar *ad - infinitum* con el descontento y los estallidos sociales que tanto dañan a la sociedad.

5.1.2.- La Reforma Administrativa

Ya hemos dicho que en el marco de la Reforma del Estado se inscribe la reforma administrativa que busca corregir errores, deficiencias, y mejorar su sistema que la lleve a la modernización, que la haga más eficiente y con una mayor capacidad de respuesta a las demandas que plantean los nuevos tiempos. Es importante destacar que la eficiencia por la eficiencia no mejora la actividad pública ni beneficia a la ciudadanía, sino que es necesario establecer políticas de consenso, que además de que legitiman la acción del Estado, se abren espacios a la participación ciudadana y se fortalece el clima de gobernabilidad y certidumbre en los gobernados, por lo que el mejoramiento

del servicio público y, en especial de los servidores públicos, no puede realizarse sin el concurso de la ciudadanía y sin el fomento de valores que promuevan un mejor desempeño del servicio público. Por lo que existen instancias públicas, privadas, sociales, no gubernamentales, etcétera; que tienen la posibilidad de incidir en un cambio, al ser fuerzas de opinión con capacidad para promulgar leyes, instaurar sistemas, difundir códigos de conducta, promover valores, etcétera, en las que debe apoyarse el Estado, a efecto de que sean estas instituciones las que orienten y promuevan el mejoramiento del servicio público con la anuencia y la dirección del propio Estado.

Sin embargo, podemos ver que hasta el momento, en el tema de la profesionalización del servicio público, se ha dejado a un lado la opinión y participación de quien recibe el servicio, sea éste de calidad o carente de ella, por lo que en la medida que incorporemos al ciudadano en la toma de decisiones respecto a ¿cómo debería funcionar el servicio público?, ¿cuáles son las transformaciones o innovaciones que se deberán realizar?, etcétera; en esa medida estaremos tomando en cuenta en forma completa la problemática, ya que es el ciudadano el que en última instancia puede opinar sobre la calidad o no calidad del servicio recibido.

Por otro lado, la reforma administrativa que se inserta en la Reforma del Estado, debe contemplar todas las variantes o matices que lleven a la prestación de un servicio público eficaz, eficiente y de calidad; por lo que es necesario tener presente que el Estado, independientemente de que la prestación del servicio público recayera en el ámbito de lo privado, es necesario que siga regulando y normando dicha prestación de los servicios, como agente mediador entre el ciudadano y la Administración Pública.

Entre los elementos que debe contener la reforma administrativa está el poner énfasis en los resultados en el servicio público, esto es, que se satisfagan los mínimos requisitos de calidad que establezca una Ley del Servicio Público. En cuanto a los servidores públicos, la reforma administrativa deberá poner énfasis en su desempeño, para lo cual, es la aplicación y observancia del servicio civil de carrera, con lo que se asegurará que quienes desempeñen un servicio público, lo hagan con responsabilidad, ética, compromiso y dedicación, para que éste cuente con la calidad que demanda

dicho servicio, y que de su desempeño dependerá su carrera administrativa y los incentivos que contemple la propia Ley del Servicio Civil de Carrera.

Si consideramos que uno de los medios para avanzar en la profesionalización del servicio público es el servicio civil de carrera, entendido éste como “un sistema de administración de personal público distinto del privado... que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la Administración Pública” (Quiroga 106), estaremos colocando las bases que servirán para ir profesionalizando el servicio público, ya que es evidente que con la sola instauración del servicio civil de carrera no se lograrán superar deficiencias, vencer inercias, romper anacronismos o renovar sistemas anquilosados que entorpecen la Administración Pública, sino que es necesario seguir perfeccionando los sistemas de profesionalización tendientes a hacer frente a los cambios naturales propios de una sociedad dinámica, con necesidades emergentes cotidianas, con una demanda creciente de hacer cada día mejor las cosas, con renovados bríos que demanden un cambio constante de la Administración Pública y a la vez, exijan al administrador público una respuesta eficiente y eficaz a sus demandas, que ya no presente tanta dependencia hacia el sector central de decisión, sino que cada día se maneje en forma más autónoma, teniendo claro lo que persigue la institución y lo que demandan los ciudadanos de la misma.

5.1.3.- La Profesionalización en el Marco de la Reforma Administrativa

Tal pareciera que el tema de la profesionalización se encontrara de moda, ya que tanto académicos como empleados del servicio público hablan de la necesidad de profesionalizar la Administración Pública, pero casi nadie hace referencia a lo que es en sí la profesionalización, o lo que debe entenderse por ésta, por lo que habremos de decir, que profesionalizar al servidor público significa educarlo en y para la calidad del servicio público. Para ello se requiere instrumentar una serie de medidas que lleven al servidor público al despliegue de todas sus capacidades para el servicio público, a través de proporcionarle los instrumentos y medios adecuados para la consecución de dicho propósito, ya que “es notoria la desinformación sobre los objetivos, métodos y medios

que pretenden orientar la reforma que dé por resultado la formación específica necesaria para ser funcionario; por otro lado, la inseguridad en el empleo, da por resultado la pérdida de la confianza en el servicio público” (Morales 87).

Pero, ¿con qué propósito se busca la profesionalización del servidor público? La profesionalización del servidor público se busca, porque creemos que ésta traerá grandes beneficios al servicio público y a la ciudadanía en general.

5.1.4.- Para la Profesionalización del Servidor Público se requiere:

a) Cambiar la imagen del servidor público, a través de proporcionarle los conocimientos necesarios que lo lleven a concientizar la importancia que reviste la función administrativa del Estado Mexicano.

b) Mantener una actitud vigilante en cuanto a la actualización que deberá observar el servidor público para el desempeño óptimo de sus funciones, buscando que conozca y domine los últimos avances teóricos, prácticos, tecnológicos, metodológicos, etcétera; tendientes a hacer más eficiente y eficaz su desempeño en la Administración Pública.

c) Proporcionar al servidor público conferencias, pláticas, cursos tendientes a concientizarle de los vicios que han imperado por años en la Administración Pública y que son necesarios erradicar, para lo cual es de suma importancia su participación.

d) Proporcionar al servidor público estabilidad, motivación y reconocimiento, a través de un auténtico servicio civil de carrera que permita su permanencia y constante superación. Es evidente que la seguridad laboral y la posibilidad de ascender a mejores posiciones que le hagan a su vez tener mejores condiciones laborales y económicas, harán que el trabajador cuide su fuente de ingreso, desterrando con ello las prácticas viciadas no deseadas.

e) La voluntad política del gobierno y de los actores políticos involucrados, es imprescindible para lograr el éxito tanto en la profesionalización del servidor

público como del servicio público, ya que hasta el momento, los programas y proyectos no han logrado, no sólo el tener éxito, sino incluso el llegar a implementarse, debido muchas veces a la decisión política que priva en contra de los mismos; por lo que no hay que perder de vista que la democracia aún no llega a ejercerse en la implementación de planes y programas, ya que si así fuera, su permanencia e implantación de éstos, dependería de las bondades de los mismos y, no de la decisión política.

5.1.4.1.1.- Profesionalización del Servicio Público

Desde hace años se siente el vacío de una profesionalización de los servidores públicos y de un auténtico y pleno servicio civil de carrera, el cual se ha circunscrito a una crítica de "... las condiciones de ejecución de las tareas administrativas; es decir, servicios mal pagados, peor equipados, dispersos, mal alojados, servidos por empleados, la mayor parte de las veces, sin preparación técnica, ni mucho menos sentido de responsabilidad." (Serrano 14-15). La urgente necesidad de profesionalizar el servicio público ha sido entendida de diferente manera en cada entidad o dependencia, basándose en sus propias necesidades. Así, por ejemplo, lo que significaría profesionalizar el servicio público para la Secretaría de Educación Pública, es completamente diferente de lo que sería o representaría la profesionalización del servicio público para la Secretaría de Hacienda. Lo anterior tiene que ver, sin duda, con los objetivos o propósitos que persigue cada una de las dependencias, esto es, con sus propias actividades y, con la forma en que llevan a cabo sus responsabilidades.

En el proceso hacia la profesionalización del servicio público, es necesario tener una nueva concepción de éste, en donde aparezcan acciones políticas y administrativas fundidas en un todo indisoluble, en donde interactúen ambas disciplinas en una concepción integradora, en donde las fronteras de la política y la Administración Pública desaparezcan, para conformar una categoría nueva y diferente a aquellas que le dieron origen y en la cual no se perciba cuándo domina una y cuándo la otra.

Lo anterior vendría a confirmar lo que Aristóteles afirmaba, de que el hombre es un animal político; por lo que su naturaleza política está presente en

todos los actos de su vida cotidiana y, no como erróneamente se cree: que el individuo puede elegir entre permanecer como mero espectador o como actor y autor de la historia o del acontecer social (Mejías 6) , esto es, entre ser político o no serlo, lo cual es un craso error que niega la naturaleza política del hombre y, le hace aparecer como opcional el ser o no ser político. Esta visión que se tiene de la vida política ha hecho que la sociedad civil se aleje de los que llaman “hombres de la política”, creyendo que para hacer política se requiere de dotes especiales de los que no está provisto el ciudadano “común”. Sin embargo, por otro lado podemos observar que en diferentes épocas, la sociedad civil mexicana se ha enfrentado a gobiernos autoritarios y represivos, con las consecuencias que la historia ha registrado de manera puntual, lo que ha dado por resultado que la participación de la sociedad civil sea reconocida por el Estado y se abran cauces democráticos, que la hagan incidir en las diversas decisiones políticas que le afectan como sociedad. Hoy día dicha fuerza no se puede ignorar y mucho menos actuar al margen de ella, por lo que inferir que el ciudadano es quien decide si actúa o no actúa en política, es menospreciar la fuerza y el papel que han jugado las masas a través de la historia y circunscribir el quehacer de la política a las acciones y decisiones de la élite dominante en el poder. La política forma parte de la historia de los pueblos y dicha historia la construyen día a día todos los individuos con su vida cotidiana, con, si se quiere, sus pequeñas historias, que aunque sean historias individuales, no por ello dejan de tener una forma particular de actuación política que conlleva a acciones que se manifiestan en el entorno social y, que no pueden ni deben ser ignoradas por los “hombres del poder”, por lo que todos los individuos somos actores y autores de la historia de los pueblos.

La división que se ha hecho entre la Administración Pública y la política ha afectado, querámoslo o no, la actividad de ambas disciplinas y en especial se ha perjudicado al ciudadano común, que es quien en última instancia recibe el impacto de las mismas. Al concebirse separadas las funciones del político y del administrador público y al aceptar o dar por hecho que deben estar separadas, estamos limitando el radio de acción del administrador político, cuya actuación es negada y, en todo caso, circunscrita al ámbito de la tecnocracia o de la política, lo que en última instancia viene a afectar el desempeño de la función pública. En la entrevista del periodista José Luis

Mejías al maestro Alejandro Carrillo Castro en 1979, se analiza lo que es, o lo que deberíamos entender por el ser “político” y por el ser “administrador”; las respuestas del entrevistado, a mi modo de ver, no dejan en claro la situación, sino que en algunos momentos tal parece que acepta el hecho de que “...todos hacemos política.” (Mejías 8) y, en otras ocasiones da la impresión de que para considerar si alguien hace política o no la hace depende de “... diversos matices y grados.” (Mejías 8). O de que la participación política depende de su decisión de que “... los ciudadanos actúen políticamente solo en algunos momentos...” (Mejías 8), lo que contradice al hombre político inherente a todo ciudadano. Las argumentaciones vertidas en la entrevista mencionada, no aclaran en forma alguna el papel del político y del administrador y en cambio, dan la idea por momentos de que la administración es únicamente un medio de la política al decir que, “..., la administración no constituye un fin en sí misma, sólo se justifica en tanto que medio para llevar hasta sus últimas consecuencias las decisiones políticas. “ (Mejías 8). Sin embargo, mas adelante señala el entrevistado que “sería muy peligroso tener una magnífica administración que no se cuestionara cuáles son los fines políticos a los que están sirviendo. “ (Mejías 8) o sea, que “...la ejecución de los actos administrativos concretos tiene sin duda un fuerte contenido político...” (Mejías 10), con lo que deducimos que el administrador está haciendo política ya que “...la ejecución de los actos administrativos concretos tiene sin duda un fuerte contenido político,...”; luego entonces el administrador público también hace política, pero a decir del entrevistado, dicha participación política depende del “...diferente tipo de responsabilidad” (Mejías 10) que tengan los servidores públicos o funcionarios.

Lo anterior nos hace ver que uno de los tantos problemas a los que se ha enfrentado la Administración Pública, es a la división que se ha hecho de estas disciplinas para su estudio, lo que ha traído como consecuencia que dicha división se haya extendido hasta su práctica cotidiana, lo que ha dado por resultado que se hable de políticos y tecnócratas. Tal pareciera que a los tecnócratas se les ubicara más orientados a la práctica que a la reflexión o a la teoría. Sin embargo, esta situación es generadora de nuevos problemas para la Administración Pública, ya que hay quien concibe a la Administración Pública como una simple herramienta de quienes toman las decisiones

políticas y, por tanto no le concede ningún radio de acción de carácter personal, sino sólo como un instrumento que se constriñe al cumplimiento de las decisiones de carácter político. No obstante que algunos teóricos han señalado que la Administración Pública no es sólo un instrumento de las decisiones políticas, lo cierto es que los mismos no dejan en claro la posición que ocupa la Administración Pública respecto de la política. Lo anterior lo podemos ver claramente en la siguiente argumentación que dice: “Por ello se puede afirmar que aún quienes están en el escalón más bajo de la pirámide político-administrativa, tienen a su cargo actos que producen consecuencias políticas; no importa que su actividad esté muy detalladamente reglamentada o bajo una supervisión muy estrecha por parte de funcionarios superiores, aún así constituyen actos que producen efectos políticos” (Mejías 12). Un análisis somero de lo anterior nos lleva a ver claramente que quien argumenta esto, no está señalando que es el administrador público, o en su caso, el personal que se encuentra “... en el escalón más bajo de la pirámide político-administrativa...” quien lleva a cabo actos políticos propios o independientes, sino que dichos “... actos que producen consecuencias políticas;...” ya fueron previamente previstos por quienes tomaron las decisiones políticas correspondientes y que, si esos actos que “... producen efectos políticos” tienen esa naturaleza, es porque dichos actos ya poseían esa carga política que les dio quien tomó la decisión de carácter político; por tanto lo argumentado por el autor no aclara el papel que juega el personal operativo al poner en marcha una política o una acción que ya tiene su propia carga política. Así también podemos observar que el texto nos da la idea de un sistema muy jerarquizado y posiblemente de carácter autoritario, lo que obviamente influye en los canales de comunicación de aquellos que participan en la Administración Pública, lo que evidentemente dará por resultado que se vea a la Administración Pública como un mero instrumento de las acciones políticas, mismas que nos dan la idea de líneas de autoridad verticales que no admiten cuestionamiento alguno por parte de los ejecutores; en esa medida la administración funciona como un mero instrumento constreñido a las decisiones políticas de quienes deciden el rumbo del sistema político mexicano.

La problemática que el día de hoy enfrenta la Administración Pública tiene mucho que ver con el origen de la misma, con sus planes y programas de estudio, con el propósito de su estudio, su enfoque y su quehacer cotidiano, lo que ha traído por consecuencia, entre otras cosas, que no contemos con una Administración Pública profesional, que es el objeto de estudio de este trabajo, por lo que la reforma administrativa deberá definir en el marco de la Reforma del Estado, el papel que debe jugar la Administración Pública, buscando en todo momento, reconocer su papel político, lo que se logrará en la medida que se democratice ésta, eliminando en lo posible, las estructuras verticales, para inclinarse por una Administración Pública horizontal.

Por otro lado afirma José Juan Sánchez, que la profesionalización del servicio público no sólo requiere de personal altamente capacitado para afrontar los nuevos retos de la función pública (Pineda 223), sino que necesita poseer los medios que le permitan concretar su objetivo de una manera exitosa, por lo que la profesionalización de la Administración Pública es sin duda uno de los rubros prioritarios a atender en la reforma administrativa, para dejar atrás la vieja quimera de quienes han deseado alcanzarla y que, al plantearse como meta, se han enfrentado con una serie de obstáculos que les hace desistir, ya que para lograr la profesionalización se requiere contar, entre otras cosas, con lo siguiente:

- 1.- Un eficiente sistema de administración y desarrollo de personal.
- 2.- Un programa de formación, capacitación y actualización de recursos humanos.
- 3.- La instauración de una carrera administrativa.
- 4.- Un marco normativo idóneo, actualizado y claro.
- 5.- Un conjunto de instrumentos y sistemas administrativos y de información.
- 6.- Equipo y tecnología (Profesionalización de servidores 53, tomo I, 1999).

Uno de los aspectos que no debe olvidarse, es que para poder lograr un cambio significativo de la Administración Pública, se requiere la voluntad

política de las autoridades públicas, trabajadores y representaciones sindicales (*Profesionalización de servidores* 53, tomo I, 1999).

Cabe señalar que a lo largo del tiempo, el tema de la profesionalización ha sido abordado como el proporcionar capacitación a los servidores públicos, como si con ello se estuviera profesionalizando a los servidores públicos, nada más alejado de la realidad, porque dicha capacitación ya la contempla el artículo 123 Constitucional, así como las leyes laborales, tanto la federal como la estatal.

Si se quiere contar con un servidor público profesionalizado, el Estado debe dar los pasos necesarios que lo lleven a formarlo, esto es, no se puede exigir que los ciudadanos que aspiran a formar parte del servicio público se encuentren profesionalizados en el servicio que van a desempeñar y, mucho menos que conozcan el funcionamiento del servicio público, ya que éste durante muchos años se ha mostrado ajeno a la ciudadanía, con ausencia de rendición de cuentas y con una falta de información en general, de las funciones mínimas que desempeñan las instituciones públicas, por lo que es necesario que se difunda y se observe el derecho a la información, especificando en forma clara y precisa, cuál es la información que se tiene derecho a conocer y cuál es exclusiva del Estado, o en su caso de la institución.

La profesionalización de los servidores públicos no sólo requiere de una capacitación formativa, actualizada, especializada y permanente; sino que ésta debe estar apoyada por promociones escalafonarias e incentivos salariales que motiven la permanencia de los trabajadores en el sector público. Para lograr lo anterior, es necesario que el servidor público tenga estabilidad en su empleo y una motivación suficiente sobre la base de la calificación del desempeño, que lo haga realizar mejor su trabajo cada día.

Por otro lado, es importante mencionar que la profesionalización tiene que ver también con la calidad total, con hacer bien las cosas desde el principio, con la racionalidad de los recursos resultante de evitar duplicidades, de realizar las tareas con eficiencia y eficacia, no así con recortes presupuestales. Lo anterior nos hace ver que la profesionalización de los servidores públicos que no se agota en la capacitación, sino que ésta únicamente forma parte de un trabajo no sólo de mayor alcance, sino más

comprometido y refinado, que conlleva a un cambio cualitativo más que cuantitativo; o más que de estadísticas o cuadros de concentración de cursos impartidos.

Las orientaciones de la profesionalización apuntan hacia la búsqueda de un sistema eficiente de administración y desarrollo de personal; un programa de formación, capacitación y actualización de los recursos humanos; la vigencia y observancia de una carrera administrativa basada en el mérito y el desempeño (INAP 53). Lo anterior permitiría reclutar y compensar a los mejores elementos por su “alta vocación de servicio y evidentes valores éticos” (INAP 53). De acuerdo con este razonamiento, esto sería resultado del mejoramiento de las condiciones laborales de los servidores públicos, concepción bastante ambiciosa, ya que se olvida que los valores se van formando en el individuo con base en sus vivencias diarias y a la introyección de los valores de la sociedad en que vive y, si la sociedad no promueve valores éticos, de responsabilidad, de compromiso social, de servicio, etcétera; difícilmente las condiciones laborales lo harán. Ahora bien, es bien cierto que por algún lado se debe empezar y, si el sector público empieza a proporcionar mejores condiciones laborales de estabilidad en el empleo, es posible que quien pretenda desempeñarse en una situación de estabilidad busque pertenecer al sector público y realizar su trabajo de la mejor manera posible, por lo que el mejoramiento de las condiciones de vida a través de la vigencia y observancia del servicio civil de carrera, no obstante que no traerá un cambio en forma inmediata, si podrá fomentarse una nueva cultura del servicio público, ya que al interactuar y retroalimentarse servidores públicos y ciudadanía, se estará transformando a su vez la vida social. Así también, no puede dejarse del lado el papel que desempeña la escuela en la formación de valores y, si se quieren reforzar los valores civiles que promuevan una mejor Administración Pública, es necesario que el Estado los fomente, los promueva y los haga prevalecer en contra de la impunidad, premiando los valores de entrega y dedicación al servicio público; con esto queremos hacer ver, la urgencia de revalorar la función pública a través del ejemplo, para que la ciudadanía vuelva a confiar en las instituciones, fortaleciendo con ello el sistema financiero del Estado con las contribuciones de los ciudadanos, a sabiendas que dichos

recursos regresan a la ciudadanía en forma de servicios, seguridad, bienestar, etcétera.

Por otro lado, se dice que la Administración Pública forma parte de las humanidades, por tanto esta debiera estar íntimamente relacionada con la filosofía, la literatura, la historia y el arte (Guerrero, *Del Estado gerencial* 257) y, si esto es así, luego entonces podría pensarse que dicha disciplina ha sido llevada por caminos erráticos que la han hecho aparecer como perteneciente al mundo de la técnica y en el mejor de los casos de la ciencia de la ingeniería y las finanzas. Por tanto, no debemos situar el presente punto de vista dentro de parámetros rígidos que nos impidan ver el horizonte en el cual se ha movido la Administración Pública, ya que si bien es cierto que esta ha tenido en todas las épocas íntima relación con el hombre, no se puede dejar a un lado, que para llevar a cabo las tareas inherentes a la misma, ha sido necesaria la utilización de ciertas técnicas, metodologías y procedimientos que la hagan posible; en todo caso, el descubrimiento a ese mundo amplio y plural al que debe de abrirse la Administración Pública, solo ha sido posible en la medida que aparecen nuevas manifestaciones de la vida cotidiana a las que debe hacer frente esta disciplina, a fin de cumplir con los objetivos que legitiman su existencia.

En este orden de ideas no pueden existir contradicciones de objetivos institucionales, ciudadanos o de los propios servidores públicos, sino que debe existir un solo gran propósito: lograr una administración eficiente y eficaz que favorezca la acción de los ciudadanos y del gobierno, ya que para que la sociedad se desenvuelva de un modo efectivo, es necesaria la participación de un gobierno eficaz (Uvalle, *Institucionalidad* 65), ya que sin ello, la sociedad se vería envuelta en la más completa anarquía.

Ricardo Uvalle Berrones afirma que del desempeño decisivo y eficaz del gobierno va a depender que la vida social sea pacífica y estable, productiva y justa, con un desarrollo continuo y eficaz (Uvalle, *Institucionalidad* 66). Estos pronósticos no toman en consideración el significado de un gobierno con “desempeño decisivo y eficaz”, ya que no todo gobierno eficaz es justo ni pacífico y, si se considerara justo, nos preguntaríamos ¿justo para quién?, por lo que resulta demasiado aventurado pretender que un gobierno eficaz automáticamente promueva tales bondades, sin considerar la orientación del

gobierno, ni su ideología política, ya que no podemos negar que han existido gobiernos eficaces que son bastante injustos, por lo que la eficacia no garantiza, por ejemplo, la igualdad de oportunidades, la justicia distributiva de la riqueza, la igualdad ante la ley, etcétera.

El gobierno alemán de Adolfo Hitler, por ejemplo, era considerado un gobierno eficaz para los fines que perseguía el fuhrer y, las grandes manifestaciones de apoyo le proporcionaban legitimidad a sus acciones, por lo que, la eficacia en lo que quería alcanzar su gobierno, se confirmaba con lo que deseaba la sociedad alemana, no obstante que los fines que se perseguían fueran injustos para otros sectores de la sociedad. De la misma manera sucede en cualquier sociedad contemporánea, ya que la instrumentación de todo modelo económico trae consecuencias, benéficas para algunos e injustas para otros, por lo que al considerar lo eficaz o ineficaz del gobierno actuante, es inevitable preguntarnos por su orientación ideológica y su modelo de desarrollo económico. Estos indicadores por sí solos nos permitirán emitir una evaluación más cercana a la realidad social que nos permita definir la eficacia o ineficacia de la acción de gobierno.

Por otro lado, si pretendemos que los problemas de la Administración Pública desaparezcan de la noche a la mañana, estaremos engañándonos, ya que para que crezca, se fortalezca y de frutos cualquier acción ya sea pública o privada, se requiere de hacer de la crítica una práctica cotidiana. El problema es que la Administración Pública no ha seguido el camino correcto en beneficio de la propia sociedad a la que sirve, sino que se han dejado perpetuar prácticas nocivas que no sólo vulneran las sanas finanzas de la sociedad, sino que el propio Estado de derecho ha sufrido serios reveses, por lo que si se quiere lograr cierta madurez en la Administración Pública, es necesario desterrar las prácticas nocivas que lo perjudican. Para ello es necesario mejorar el sistema de justicia, sentando las bases normativas que inhiban las prácticas indeseables en la sociedad y fortalezcan aquéllas que den certidumbre y confianza en la función del Estado.

Ha llegado el momento en que ya no se pueden seguir las viejas prácticas del discurso falto de sustento, de guía, de acciones y, lleno de retórica, sino que la sociedad actual requiere de resultados, busca certidumbre en las acciones del gobierno a través del discurso y la práctica, está pendiente

de contrastar acciones y palabras. Podemos decir que el arma que hasta el momento ha utilizado la sociedad en su búsqueda de un cambio del estado de cosas, es el voto de castigo en contra de uno u otro partido, a partir de que la sociedad se ha abierto a otras opciones electorales haciéndonos ver que existen innumerables sistemas que pueden mejorar la Administración Pública. Si empezamos por considerar, que quienes gobiernan no lo hacen únicamente para un grupo privilegiado, sino para un conglomerado social que ya no admite que existan varios mexicos, ni que se aplacen los proyectos por intereses de unos cuantos, sino que los proyectos y programas finalmente se socialicen y alcancen a la mayoría de la población, desapareciendo con ello las grandes desigualdades entre los mexicanos, para que no se secuestre más el poder en beneficio de unos cuantos, sino que las decisiones de hacer o no hacer, provengan de quienes le dan sustento al Estado: la sociedad.

Se ha hecho mención en que "... la necesidad de otorgar la función y el servicio público con imparcialidad y bajo principios de objetividad eliminando la discrecionalidad es una meta antigua." (INAP 217), pero no se hace mención de los obstáculos que se han presentado y que han impedido que dicha meta se concrete, ya que sólo estudiando dichos obstáculos, poniéndolos al descubierto, podremos superarlos. Los obstáculos deben ser motivo de estudio y de reflexión, a efecto de encontrar nuevos mecanismos que agilicen el quehacer público y tiendan a modernizar la Administración Pública.

Una de las instituciones públicas que ha incorporado dentro de sus programas educativos el tema de la "profesionalización y carrera en el servicio público" (Profesionalización del servicio) es el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el cual en marzo de 1988 creó una Coordinación orientada al trabajo de investigación, colaboración, difusión y análisis de la materia. Dentro de esta búsqueda de profesionalización, el INAP ha instrumentado un Programa de Profesionalización del Servicio Público, el cual tiene como objetivos:

a) Analizar los esfuerzos que los ejecutivos federal y estatales han realizado en relación con la profesionalización del servicio público y de la instauración de la carrera administrativa en México y, algunos casos relevantes de la experiencia internacional.

b) Organizar reuniones de reflexión e intercambio sobre el tema, tanto de carácter nacional como internacional.

c) Proporcionar asistencia técnica y consultoría en materia de profesionalización y carrera en el servicio público (Profesionalización del servicio).

Las soluciones propuestas son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase de desarrollo. Cabe aclarar que aquí la connotación del término democratización no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones, sino como plantea Tocqueville, en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil (Cabrerero 24-25).

5.1.4.2.- Coexistencia de la Actual Administración y la Nueva Administración

Dentro de los principales obstáculos que se mencionan y que habían impedido que se concrete el proyecto del servicio civil de carrera en general, destacan los siguientes: voluntad política, heterogeneidad de la Administración Pública en el país y el papel que han jugado los sindicatos en las relaciones laborales (Cabrerero 217). Un proyecto de servicio civil de carrera debe tomar en consideración la idiosincrasia del pueblo mexicano, entendiendo que no se pueden desterrar determinadas prácticas en forma radical, sino que esto tendrá que ser un proceso paulatino que en un principio lleve a la coexistencia, en el caso de la selección de personal, de perfiles y experiencia del personal, conocimiento del personal previo a su contratación, etcétera. No debemos olvidar que ningún sistema puede implantarse de tajo, desplazando completamente al que venía funcionando, sino que en ese cambio hacia la profesionalización de la Administración Pública y hacia el servicio civil de carrera, es necesario que ambos sistemas coexistan en un primer momento, para que posteriormente se vaya permeando al viejo sistema con las nuevas prácticas y, que los elementos que ya se encontraban en dicha administración,

tengan la oportunidad de adquirir las nuevas habilidades y actitudes que demanda la nueva Administración Pública. Para ello, cobran relevancia los cursos de actualización, los talleres, la concientización de los servidores públicos sobre la importancia que reviste el trabajo que desarrollan, lo que tiene ver con la autoestima que se logre despertar en el servidor público para que pueda sentirse útil, productivo y realizado con su trabajo, ya que una de las razones, de acuerdo con los especialistas en psicología, por las que un empleado rechaza su trabajo, es porque no encuentra satisfacción ni motivación alguna para realizar bien su trabajo.

Lo anterior tiene que ver con todo el sistema de la Administración Pública, desde su concepción misma, ya que durante mucho tiempo se le concibió como una técnica que únicamente recibía instrucciones de las decisiones de carácter político, por lo que era común que a la Administración Pública se le viera supeditada a las decisiones políticas. En ese orden de ideas, es evidente que la Administración Pública, teóricamente no tenía ningún margen de decisión, por lo que la creatividad, iniciativa y toma de decisiones, se encontraba restringida únicamente a lo técnico, en tal virtud, ésta se consideraba únicamente como el instrumento que concreta las decisiones de carácter político, sin ir más allá de la propia toma de la decisión política, por lo que era evidente que, si los servidores públicos superiores únicamente se concretaban a cumplir las decisiones políticas y no existía creatividad en éstos, mucho menos se iba a presentar ésta en los mandos medios u operativos, por lo que el concepto burocracia o burocrático, adquirió un tinte peyorativo que denota lentitud, papeleo, anquilosamiento, ambigüedad, etcétera.

5.1.4.1.3.- Heterogeneidad y Administración Pública

Lo heterogéneo de la Administración Pública del país es resultado, no sólo de las diferencias culturales de los estados, sino de los niveles de desarrollo regional, del acceso a bienes de servicio, de la modernización tecnológica, etcétera. Si creemos que vamos a modernizar la Administración Pública de algún estado de la república, sin implantar la base tecnológica que de respuesta eficiente a las demandas de la sociedad, como sería el uso de computadoras, estaremos sólo hablando de modernización a nivel de discurso

y pensándolo a partir de la concepción centralista del estado, ya que “La administración moderna se basa en la actividad especializada y eficiente, en el rendimiento del funcionario, quien debe cumplir con su deberes y en el desempeño según ordenamientos generales con la ayuda de una tecnología especial.” (Morales 85) Por lo anterior, podemos inferir que la heterogeneidad de la Administración Pública siempre va estar presente, así como están presentes las diferencias culturales en los diferentes estados, pero con lo que no estamos de acuerdo, es que se justifique esa heterogeneidad de la Administración Pública, con un atraso de medios e instrumentos, que siendo necesarios para una Administración Pública eficiente, se les posponga justificando esa heterogeneidad. Tampoco estamos de acuerdo que se justifiquen prácticas nocivas en alusión a la heterogeneidad, ya que si bien es cierto que hay que respetar esa multiculturalidad en sus modos de hacer y ejercer su Administración Pública, ésta debe estar apegada a ciertos principios que son universales, por lo que en la medida en que se socialicen las prácticas administrativas que sean un ejemplo para el servicio público, en esa medida también se irán adoptando nuevas medidas y formas de hacer las cosas, que sean de utilidad a las administraciones locales, federales o municipales y, así sin imposiciones extrañas a determinadas culturas, se podrá ir homogeneizando la Administración Pública. Lo anterior sólo podrá lograrse en la medida que se amplíe la realización de foros, encuentros, conferencias y paneles de reflexión en torno al servicio público, que consideren las experiencias, sean éstas satisfactorias o no y, se socialicen, a efecto de ir avanzando en la búsqueda de hacer mejor las cosas cada día, esto es, profesionalizar la Administración Pública y a quienes la hacen posible, tomando en consideración en todo momento los elementos participantes: Ciudadanía y servidor público.

En lo que respecta a los sindicatos, si bien éstos proporcionan protección normativa a los trabajadores, lo cual representa un derecho y una gran estabilidad (Profesionalización de servidores 218), no es menos cierto que este derecho ha propiciado actitudes de desinterés y falta de compromiso institucional al desactivarse la iniciativa y la competitividad entre los trabajadores. Lo anterior también ha propiciado márgenes de discrecionalidad en la contratación de personal, tanto sindicalizado como de base. La situación

que han presentado los sindicatos nos hace ver que hace falta una cultura laboral hacia adentro de los agremiados, ya que el tener acceso a ciertos derechos por la vía sindical, esto no debe ser motivo para, amparados en ello, olvidar los compromisos institucionales y con la ciudadanía, para lograr cada vez más, la prestación de un mejor servicio público.

5.1.4. 4.- Institución, Servidor Público y Servicio Público

Es preciso decir que, no basta con la "... contratación de personal calificado y con los perfiles necesarios...." (Profesionalización de servidores, 218), ya que ésta es solo una parte del camino hacia la profesionalización, faltando por atender aquella parte que induzca al trabajador a sentir un compromiso moral con la sociedad y con la institución, lo cual haría que el trabajador se sintiera un representante personal de la institución y, no como ocurre actualmente en la mayoría de los casos, en la que los trabajadores se sienten ajenos a la institución y a la función que ésta desarrolla. Este comportamiento obedece a una falta de atención de la institución a los requerimientos y demandas de los trabajadores, así como a sus necesidades de superación para llevar a cabo en forma más eficiente su tarea. Es así que en algunas instituciones los cursos de capacitación y de desarrollo están proscritos o se les ve como una actividad que distrae al personal de sus actividades, lo que en última instancia perjudica la prestación del servicio público; sin darse cuenta que la atención del personal redituará frutos en el futuro inmediato, trayendo beneficios a la profesionalización del servicio público y a los propios servidores públicos, al realizar mejor su trabajo, aprendiendo métodos creativos para realizarlo, a través de abrir los canales de sus inquietudes o sugerencias en el mejoramiento del servicio. En la medida que las instituciones tomen en consideración la participación de los trabajadores ya no sólo en la parte operativa, sino en la decisional, en esa medida también el trabajador se sentirá identificado con la institución y perteneciente a ésta, por lo que es necesario que se promueva la administración horizontal.

Es evidente que lo que ocurre actualmente en las instituciones se encuentra muy alejado de lo que significa la profesionalización, ya que como ya dijimos, no basta con tener al personal calificado, sino quizás la parte más

importante es que el trabajador se sienta identificado con los objetivos que persigue la institución y con la responsabilidad que tiene encomendada, de lo contrario de poco sirve que tengamos un personal bastante calificado si no está comprometido con los objetivos institucionales, sino que su único aliciente es el salario. Para lograr llegar a tener personal capacitado en el servicio público, valga la redundancia, es necesario capacitarlo, entrenarlo, sensibilizarlo, hacerlo partícipe de la responsabilidad de la institución, por lo que se requiere que los canales de información se abran a sus integrantes y, que éstos posean la información general de la institución en la cuál desarrollan sus actividades.

5.1.4. 5.- Derecho a la Información y Administración Pública

En relación con el derecho a la información, ha habido un descuido por parte de las administraciones local y federal, en el sentido de la inducción al puesto y, el fluido constante de información que debe existir hacia líneas operativas, confundiéndose la información confidencial con la información general de la institución, es así que las instituciones se encuentran bastante cerradas al flujo de esa información que haría más eficiente la Administración Pública, llegando al extremo de que los propios servidores públicos operativos desconocen no solo la estructura orgánica de la institución donde laboran, sino que además hay un desconocimiento de sus funciones; por lo que el pararse en cualquier institución y no saber qué oficina realiza determinado trámite, lleva a cualquier persona a peregrinar en equis institución, de oficina en oficina, ya que ni los propios empleados saben ubicar las oficinas y mucho menos la función que realizan éstas, no obstante que se encuentren físicamente en el mismo piso o enfrente de la oficina en que laboran. Tal pareciera que las funciones más elementales se dieran en un ámbito secreto en el cual hubiese consigna de no decir a que se dedican equis oficinas públicas, con lo que pierden el carácter de públicas o dicho término se vuelve ambiguo y sólo se explica en un sentido, en el que están orientadas a la atención del público, no así de que los asuntos que traten sean de carácter público. En este orden de ideas se hace necesaria la aplicación y observancia del derecho a la información especificando con

claridad, cuál es o cuál debe ser información confidencial de la institución, si debe haberla, y cuál es o debe ser del dominio público.

Es evidente que esto tiene que ver con el abuso que se ha hecho a la interpretación antojadiza del artículo 47, inciso IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que norma la discrecionalidad en el manejo de la información a cargo de los servidores públicos y, que a la letra dice: “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones,”... “ IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso¹, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;”. Por la errónea interpretación del artículo mencionado, nos encontramos ante casos extremos en que el nombre de los servidores públicos, que están atendiendo al público, es un secreto. Uno de los vehículos que han hecho posible el acceso a la información, es el uso de las nuevas tecnologías, ya que a través del internet se puede tener acceso a las diferentes funciones de algunas secretarías, pero todavía no podemos decir que toda la información de las secretarías o instituciones se encuentre en este medio electrónico, ya que aún existen dependencias del ejecutivo que no han socializado su información, amén de que no todos los ciudadanos tienen acceso a este medio.

Un ejemplo claro de ocultamiento de información lo presenta el área encargada de la justicia y, pareciera evidente tal medida en el sentido de que, en el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal o de la propia Procuraduría General de la República, se trata de instancias investigadoras que de filtrarse su información podrían entorpecerse las indagatorias en proceso; sin embargo, el ocultamiento de información ha sido llevado a extremos alarmantes, en los cuales el involucrado se encuentra en un terreno completamente desconocido, independientemente de que además desconozca sus derechos elementales en dicha situación.

A efecto de acabar con el ocultamiento de la información más elemental en el área mencionada, se han tomado diversas medidas, entre las cuales se encuentran el uso de macrogafetes que hacen ver el nombre de quién está

¹ Las negritas son del tesista.

atendiendo al público. Se infiere que tal medida fue tomada debido a que los involucrados nunca sabían con quien estaban tratando y, obviamente no se podía conseguir el nombre del servidor público en turno, lo que traía como consecuencia que al amparo de tales anonimatos se presentaran diversas irregularidades y violaciones a la propia ley de la materia, e incluso a los derechos humanos tanto de las víctimas como de los presuntos responsables.

5.1.4.1.6.- Justicia, Administración Pública y Corrupción

Hasta el día de hoy el terreno de la justicia federal, local o municipal no ha sido tocado por quienes pretenden hacer una Administración Pública eficiente, ya que los propósitos han sucumbido en aras de los tecnicismos y de la llamada especialidad jurídica, por lo que, se dice que los abogados son los indicados para llevar a cabo una reforma a la administración de la justicia, siendo que es a los que menos les importa tocar o hacer un cambio en tales métodos y prácticas, por lo que podemos afirmar que la justicia se encuentra secuestrada en este gremio, en los transgresores de la ley y en los interpretadores y encargados de la impartición de “justicia”², ya que todo se resuelve “conforme a derecho”³ como constantemente dicen los juristas, mismo que admite un sinnúmero de interpretaciones, de conformidad con la habilidad de los defensores, con la deficiencia en la integración de las averiguaciones, con los propios intereses de las partes que hacen que se mueva o no se mueva determinada averiguación, etc. Resulta clara la urgente necesidad de profesionalizar el servicio público en este rubro, que conduzca a una impartición de la justicia pronta y expedita, ya que es insultante y falto de toda lógica que la población siga pagando el costo de un aparato ineficiente de la que el mismo Secretario de Seguridad Pública Federal Alejandro Gertz Manero, manifiesta: que es una infamia que “... el 92% de las averiguaciones previas queden inconclusas o no se ejecuten.” (Jornada 18). Si empezásemos a aplicar las evaluaciones del desempeño, tendríamos que concluir que las autoridades encargadas de la impartición de justicia estarían en el más bajo

² Las comillas del tesista significan que se pone en duda el concepto de justicia, tal y como se entiende en el momento presente.

³ Términos empleados por los abogados con los que quieren significar, que únicamente están siguiendo lo establecido en los ordenamientos jurídicos que regulan la materia administrativa, civil, penal, etcétera.

nivel, ya que dicha dependencia absorbe recursos sin devolverlos en bienestar y seguridad para la población, por lo que es absurdo continuar sosteniendo una dependencia o dependencias que acusan serias ineficiencias, ineptitud y serios vicios en su administración y en la antojadiza interpretación de la ley de la materia por oscuros motivos, por lo que el planteamiento hecho por Gertz Manero ante la Cámara de Diputados, requiere de un análisis sereno que nos lleve a instaurar un sistema de justicia acorde a nuestros tiempos y principios en que debe sustentarse la República, ya que lo que sostiene el Secretario no es cosa nueva, sino una práctica constante, así que hay que “...evitar que las cárceles estén llenas de pobres e indefensos mientras los ricos, bien defendidos, se burlan a diario de todos nosotros” (Jornada 18).

Es el tiempo de que las autoridades enfrenten la realidad y hagan caso de los reclamos de la sociedad, a la que en teoría representan o defienden, ya que si los índices de desempeño se aplicaran a los servidores públicos de las Procuradurías Generales, tanto a la de Justicia del Distrito federal como a la de la República y, estos índices realmente incidieran sobre un desempeño cualitativo que se reflejara en la sociedad, se tendría que sancionar o retirar a aquellos servidores públicos que no están desempeñando bien su trabajo, ya que con los supuestos “errores humanos” o más bien horrores, pueden llevar a alargar la averiguación por varios años, con el correspondiente crecimiento voluminoso de los “errores humanos” que hacen que se creen “Fiscalías Especiales para el Abatimiento del Rezago”⁴, costo que también tienen que pagar los ciudadanos, para finalmente concluir que no se integraron las averiguaciones por falta de elementos y, las pocas que llegan a los juzgados se encuentran mal integradas y con serias deficiencias de los ya mencionados “errores humanos”, mismos que hasta la fecha se encuentran sin normar o reglamentar, a efecto de que quienes comentan dichos “errores humanos”, tengan una sanción que vaya desde el apercibimiento privado o público, hasta la separación del empleo, ya que a la fecha, aludiendo a la gran cantidad de expedientes, se ha abusado de esos “errores humanos” que al no tener ninguna sanción, entorpecen la averiguación y alargan los procesos, haciendo lenta y tortuosa la impartición de la justicia, por lo que en la actualidad poco

⁴ Esta Fiscalía fue creada en el periodo que ocupó el cargo el Procurador Del Villar.

pueden decir los indicadores de denuncias con relación al índice de criminalidad, ya que la baja en las denuncias no necesariamente quiere decir que se haya o se esté abatiendo la delincuencia, más bien podría verse desde otra óptica, como la desconfianza de los ciudadanos a denunciar ante una institución que denota evidente inoperancia y anacronismo, ya que los primeros en ser investigados y quizás intimidados sean los propios denunciantes o víctimas del delito, por lo que sigue siendo un reclamo las palabras del Secretario de Seguridad Pública, en el sentido de que hay "...que modificar las bases jurídicas que sustentan la acción de la justicia en México para ponerla al servicio de la comunidad, proteger fundamentalmente a las víctimas del delito,..." (Jornada 18), ya que en la actualidad el ofendido o la víctima no son parte en los juicios en materia penal, lo que "...es inaceptable que cualquier persona pueda defenderse en cualquier materia menos en la que más lo lastima" (Jornada 18).

Si este aparato de justicia obsoleto debe renovarse, debe hacerse desde la óptica del servicio a la comunidad y no puede restringirse todo al ámbito jurídico, ya que si queremos que dicho cambio sea en verdad de fondo, deben intervenir diversas disciplinas, a efecto de dar un tratamiento a toda el área en general, lo que haría que la justicia no permaneciera secuestrada más por el gremio de los abogados, sino que esta se abriera a la luz de la visión de otros especialistas y, en el caso de la Administración Pública, que es la que nos ocupa, los procedimientos administrativos que domina deben ser de estricta vigilancia y seguimiento, a efecto de que se respeten los mismos en beneficio de una justicia pronta y expedita. Quizás otra modalidad que podría buscarse, sería que quienes pretendan ocupar el puesto, cargo o comisión en la supervisión de los procedimientos administrativos, deban tener una especialidad orientada a estos, o en su caso, poseer los estudios en Administración Pública. La tarea de referencia pretende que aquellos "errores humanos", en los que se nos ha escapado la justicia, puedan ser prevenidos y, si nos encontramos que estos son prácticas comunes de quienes elaboran los escritos, sean estos oficiales secretarios, secretarias o ministerios públicos, luego entonces estaremos ante una práctica premeditada realizada con dolo, que deberá denunciar quien revise los procedimientos administrativos, ya que los errores de ubicación de calle, de colonia, cambio de apellidos de los

denunciados en los oficios requerenciales correspondientes, hacen que la averiguación siga diferentes caminos, en los que no se localicen ni los domicilios, ni las personas, entre otros; lo cual lleva a un alargamiento en los procesos, con el resultado de tener un aparato de justicia ineficiente que requiere urgentemente de modernización, profesionalización y cambio, no sólo en sus métodos y procedimientos, sino un cambio radical y profundo el en que la ciudadanía pueda confiar, ya que reitero, la baja en las denuncias no tiene nada que ver con el índice de criminalidad, ya que el porcentaje real de delitos, hasta el momento permanece oculto en aquel universo de delitos que no son denunciados por desconfianza en el Ministerio Público. Al respecto, el Secretario de Seguridad Pública manifiesta, que “Es necesario que el Ministerio Público cumpla con sus tareas bajo la legalidad de un procedimiento penal y sujeto a los jueces, ya que sus actuaciones, hasta el día de hoy, han beneficiado al poder pero han lastimado profundamente a la comunidad a quien dice representar, y prueba de ello es el número inmenso de averiguaciones previas que no se integran, generando una impunidad que a todos nos ofende” (Jornada 18).

Es evidente que la profesionalización del sistema de justicia requiere de un trabajo serio y comprometido, ya que de acuerdo con el Doctor Alfonso Noriega señalaba que es una de las causas de particular importancia en la reforma de nuestro sistema de administración, al referirme a que son “...esos burócratas, sin espíritu de servicio y sin sentido de responsabilidad,- quienes - están obligados a aplicar leyes, reglamentos, circulares; enmiendas a los mismos cuerpos de leyes, que son – en su mayoría – imprecisos, redactados sin técnica jurídica y, muchas veces, confusos y aun contradictorios con otras disposiciones legales.” (Serrano 15)

Como puede apreciarse cada área del aparato público que se quiera modernizar y profesionalizar, necesita un tratamiento especial acorde con las actividades que realiza, sin perder de vista el objetivo institucional, que es la razón de la existencia de determinado organismo, dependencia o institución, ya que si se pierde de vista el objetivo institucional y, si éste no se contrasta a la luz de los correspondientes indicadores de desempeño de sus servidores públicos y, de los resultados que arroja la actuación general de la institución, entonces se estará fomentando una burocracia estéril que hace caso omiso a

las demandas de la ciudadanía y que únicamente existe porque así se establece en la ley orgánica respectiva.

5.1.4.1.7.- Evaluación del Desempeño

La evaluación del desempeño de los servidores públicos va a variar, como debe ser, de institución a institución, pero a lo que se debe estar atento es a que la evaluación del desempeño, realmente tenga impacto en los resultados u objetivos que persigue la institución, ya que no es posible que existan entidades, dependencias, secretarías u organismos públicos, en los que sus empleados o servidores públicos sean premiados y reciban reconocimientos por su desempeño, cuando este desempeño no se refleja en la sociedad a la que sirve y, más bien la gente que recibe el servicio siente que éste es precario o carente de calidad o que es más, que tal dependencia, secretaria de estado u organismo público no está cumpliendo con los servicios que tiene encomendados, a la luz de la opinión de la propia ciudadanía. Para que la evaluación del desempeño sea efectiva, debe estar fincada en indicadores que impacten el resultado final y que lo impacten en forma cualitativa, no tanto cuantitativa como se ha venido haciendo. Basta con acudir a los informes de cualquier servidor público de sexenios anteriores, o incluso del presente, para constatar que todavía una gran generalidad sigue la vieja práctica del informe de estadísticas de entrada: “Hemos recibido tantas solicitudes”, se han revisado tantos expedientes”, “se han formulado tantas recomendaciones”, “se han atendido tantas quejas” etcétera, etcétera; pero en sí, no hay un informe que nos diga si el trámite que siguió determinada solicitud fue exitoso y la atención satisfactoria para el ciudadano demandante del servicio, por lo que es necesario poner el énfasis del desempeño de los servidores públicos a la luz de los resultados obtenidos y de los propios objetivos que la dependencia o institución tiene asignados.

Poner el énfasis en el resultado implica que la actuación de los servidores públicos va a perseguir metas u objetivos específicos acordes a los objetivos que tiene planteados la institución, ya que en el caso de las Procuradurías, sus objetivos no son los de acumular expedientes o dejar inconclusas las averiguaciones previas, sino que dichas averiguaciones se encuentren bien

integradas con un determinado resultado y en un determinado tiempo. Si se tienen claros los objetivos de la institución y se busca su cumplimiento, la evaluación del desempeño de los servidores públicos se centraría en alcanzar esos objetivos, luego entonces, aquellos servidores públicos que realicen bien su trabajo serán quienes concluyan en un tiempo razonable las indagatorias correspondientes y hayan atendido a todas las líneas de investigación que presenta la misma, así como a la valoración de los elementos correspondientes que arrojen un resultado concreto a favor de cualesquiera de las partes o en su caso, su archivo con la conformidad de las partes involucradas, por no haber aportado mayores elementos en la indagatoria que la lleven a la consignación de los probables responsables.

La evaluación del desempeño debe descansar en varios indicadores que lleven a la institución a otorgar los incentivos, premios o reconocimientos de mérito y, en última instancia a que el servidor público participe en un servicio civil de carrera. En muchas oficinas públicas, en forma por demás equivocada, se le ha llamado evaluación a la opinión que emite el jefe inmediato sobre el desempeño laboral del subalterno, con lo cual se le otorgan ciertos incentivos. Sin embargo, la evaluación tiene que ir más allá de la simple opinión y satisfacción del jefe inmediato, esto es, en el verdadero incremento en la calidad del servicio y la profesionalización con que se presta, por lo que es necesario considerar, como ya lo hemos venido reiterando, no solo la opinión de quien o quienes reciben el servicio, sino tener presente en todo momento los indicadores de opinión de cómo se ve de afuera la prestación del servicio público y, no únicamente tener la visión interna o doméstica.

Los indicadores de desempeño van a variar de institución a institución, dependiendo de los objetivos y las responsabilidades que tienen asignadas, de conformidad con lo que establece la propia Ley Orgánica de la Administración Pública. Al respecto corresponde a cada institución, organismo o secretaría de estado establecer sus propios indicadores de desempeño para otorgar los reconocimientos e incentivos respectivos, pero es necesario que una instancia central califique el desempeño del servicio público de las instituciones, atendiendo a indicadores de calidad que serán instrumentados a partir de los resultados esperados de cada dependencia, institución u organismo público.

Ahora bien, es pertinente aclarar que la eficiencia y efectividad tienen que ver con el desempeño de los servidores públicos, ya que la eficiencia no necesariamente lleva a la efectividad. La eficiencia, se dice, se refiere al costo de hacer algo o la utilización de los recursos involucrados. Por tanto, ser eficiente es utilizar menos recursos y; efectividad, hace referencia al logro de la meta. Mucha gente se prepara a ser más eficiente y, llegan a ser eficientes en hacer cosas que no es necesario hacer o que contribuye muy poco al objetivo principal. Como Peter Drucker observó " Hacer la cosa correcta parece ser más importante que hacer las cosas bien" (Drucker 40-41, *La Administración del Tiempo*).

Por otro lado, el profesor austriaco - norteamericano Peter Drucker señala respecto al desarrollo de los países, que: "No hay países subdesarrollados sino subadministrados" (La Prensa). De acuerdo con esta idea podemos decir que la conducción de los países es una estrategia gerencial que debería estar en manos de expertos y que, actualmente en la Administración Pública no existen gerentes públicos calificados, ya que quienes poseen estas destrezas generalmente no participan en la política oficial.

Una de las medidas para hacer más eficiente al sector público, ha consistido en disminuir la intervención económica del Estado, mediante la privatización de las empresas estatales (Méndez 158). En efecto, uno de los principios para eficientizar la función del Estado y por tanto la función pública, consiste en que el Estado abandone el papel de empresario, para volver a los objetivos y tareas que le dan significado y sentido de su existencia, como la de ser un agente regulador y rector de las relaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad, con el propósito de lograr un óptimo equilibrio que responda al consenso social y al sistema de representación que lo encarna.

Anteriormente la evaluación gubernamental se centraba en los medios para alcanzar los fines, hoy día los fines son los que se están convirtiendo en el centro de atención. Para que se de este cambio es necesario crear las condiciones adecuadas a la nueva gerencia pública centrada en los resultados, con el propósito de que la gestión del gobierno se vuelva más flexible, eficiente y pública (Méndez 158). Podemos ver que "...los métodos de gestión de las organizaciones gubernamentales han sido objeto de intenso debate y revisión, tanto en el ámbito académico como en la práctica administrativa." (Méndez

157). Por tanto, la tarea que debería impulsar el gobierno es el diseño e instrumentación de políticas y métodos de gestión pública a la medida de las demandas ciudadanas, poniendo especial atención en la evaluación de los resultados, mismos que servirán de insumos para el perfeccionamiento del servicio público de dicho organismo.

La propuesta de Osborne y Gaebler consiste en desarrollar indicadores sobre su " verdadero desempeño " (Méndez 162). Aunque teóricamente el gobierno siempre ha estado interesado en su eficiencia y, en la utilización de indicadores que la midan, lo importante y novedoso de este enfoque no es la utilización de indicadores, sino el enfoque que se le dé a los mismos. Esto es, que aquello que vamos a medir o evaluar sea lo que realmente se necesita medir para lograr un cambio hacia la eficiencia y, en última instancia hacia la profesionalización del servicio público.

Los autores ponen especial atención en los resultados, esto es, medir el desempeño a través de los resultados, pero, es importante plantearnos la pregunta ¿Qué tipos de resultados vamos a medir? Esto nos lleva a pensar que lo que debemos medir son los resultados que previamente se planearon para los programas de gobierno, pero el éxito de los resultados esperados por quien los establece, no necesariamente son los esperados por los usuarios, por lo que, para que podamos decir que los resultados son un éxito, es necesario que gobierno y usuarios hayan participado en la elaboración y planeación de los programas y objetivos que se pretenden alcanzar. Lo que se busca con los sistemas de medición del desempeño, es " incidir favorablemente sobre la productividad de las organizaciones del gobierno." (Méndez 162). Es importante mencionar en este aspecto, que no podemos hablar de productividad en el sector público, en el mismo sentido que se habla en el sector privado, ya que el objetivo que persigue el sector público es completamente opuesto a los fines que persigue el sector privado. Por tanto no hay que perder de vista el sentido social que tienen las tareas públicas.

Para que la medición del desempeño sea eficiente se hace necesario transformar la propia organización, estableciendo las siguientes medidas:

- 1.- Mecanismos de decisión horizontales.

- 2.- Proporcionar autoridad a niveles bajos de la jerarquía administrativa.
- 3.- Asignación de recursos por desempeño.
- 4.- Propiciar la participación de los mandos operativos en la fijación de prioridades.

Los estudiosos de la nueva gerencia pública coinciden en que se debe "... contar con un sistema adecuado para la medición del desempeño." (Méndez 162-163). Sin embargo, dicha medición resulta ser sumamente subjetiva en tanto no se defina lo que se pretende medir, ya que en el caso de las acciones sociales o también llamadas tareas públicas, el objeto de medición resulta ser poco medible. Los objetivos que sugiere Carlos Moreno Jaimes para que sean introducidos en un sistema de desempeño, no dejan de ser buenas intenciones para mejorar el servicio público, ya que tales medidas están basadas en consideraciones poco precisas que tenderían a crear un clima tensional al pretender alcanzarse y, con no poca probabilidad de desviarse de los objetivos que se pretenden alcanzar con dicho sistema, lo que traería como consecuencia su inoperabilidad para eficientar el servicio público y acabar con las inercias que lo caracterizan.

La propuesta de Carlos Moreno Jaimes se puede sintetizar en 4 puntos:

- a) Mejorar el control y la rendición de cuentas.
- b) Enriquecer la información sobre el proceso presupuestal.
- c) Motivar al personal público a mejorar la calidad de sus servicios y a reducir sus costos.
- d) Apoyar la calidad de la gestión en las organizaciones públicas.

Para mejorar el control y la rendición de cuentas, el autor se apoya en un "desarrollo de información precisa y cuantificable sobre el desempeño". El problema en este punto radica en los conceptos " precisa y cuantificable " , ya que para la medición del desempeño no se puede ni se deben aplicar normas rígidas y mucho menos se pueden uniformar o estandarizar estas, por lo que la

propuesta cae dentro del campo del idealismo puro al pretender contar con una información " precisa y cuantificable " del desempeño.

El autor menciona a su vez la necesidad de " Enriquecer la información sobre el proceso presupuestal", pero no menciona qué propósitos tendría el conocer dicho proceso, ni tampoco qué beneficio traería, ni quién tendría acceso a dicha información, por lo que en general no nos dice nada este objetivo que plantea.

El tercer objetivo que aborda, es la motivación, que tampoco tiene un desarrollo, ya que la motivación al personal público para que mejore la calidad de sus servicios y reduzca sus costos, es meramente enunciativo, ya que es evidente que en mayor o menor medida el Estado siempre ha proporcionado determinado tipo de capacitación tendiente a mejorar la calidad de los servicios con los menores costos posibles. Esto último cobró relevancia con la implantación de las contralorías internas en cada secretaría y organismos públicos del Estado.

El cuarto objetivo que introduce Carlos Moreno Jaimes, es relativo a "apoyar la calidad de la gestión en las organizaciones públicas", mencionando entre otros asuntos el del monitoreo y la evaluación de la eficiencia operativa de los programas, con lo que de nueva cuenta puede apreciarse que se cae en el subjetivismo al no señalar el cómo podemos medir esa eficiencia operativa de los programas a la que hace alusión; y, por otro lado, en cuanto a la asignación presupuestal, menciona que hay que crear conciencia de los costos y el desempeño de una agencia en comparación con otras. Para crear esa conciencia de la que habla Carlos Moreno Jaimes, es necesario analizar la trayectoria del sector público a la luz de las constantes y tradiciones que la han caracterizado, con el propósito de formular una propuesta apegada a la realidad social económica política y cultural de la sociedad mexicana (Méndez 163-164).

El sistema de medición del desempeño debe ser adaptado teniendo en cuenta las características propias de cada sociedad, así como el impacto que provocan dichas acciones, ya que la nueva gerencia ha de situarse en los resultados concretos que alcance más que en las actividades.

Las tres características que deberá poseer el sistema de medición del desempeño de acuerdo con Carlos Moreno Jaimes son: validez técnica,

legitimidad y continuidad. Sin embargo de entrada considero que el sistema tropieza con las exigencias de los enunciados, ya que en el caso de la "Validez técnica", se dice que "... el sistema debe medir efectivamente lo que se propone de manera confiable, correcta y precisa. ". Al realizar dicho planteamiento el autor omite considerar que las variables con las que está trabajando están muy lejos de alcanzar dichas cualidades, en virtud de que el comportamiento humano es impredecible en la mayoría de los casos y, que un modelo ideal como el que se propone no debe contemplar los parámetros de rigidez que el autor menciona.

En cuanto al concepto de "legitimidad", el autor manifiesta que "... quienes utilizan y operan el sistema deben aceptarlo." El concepto de "legitimidad" corre la misma suerte que el anterior, ya que el mismo presupone una aceptación fáctica de quienes operan el sistema, lo que no ocurre en la realidad, ya que, tanto las líneas de autoridad como sus comunicados, teóricamente son aceptados por quienes los reciben, pero eso no presupone que realmente sean aceptados, ya que es sumamente difícil de comprobar si la "legitimidad" es realmente aceptada, ya que la misma se inscribe en el campo abstracto del pensamiento. (Méndez 163-164)

En cuanto al concepto de "... garantizar su 'continuidad' o vigencia, “ esto no ha sido posible realizar ni con los planes o programas de gobierno, en virtud de varios factores culturales de la sociedad mexicana que habría que analizar y que forman parte del campo de la política mexicana.

Respecto de los indicadores que establecen las agencias públicas, como son: economía, eficiencia, efectividad, calidad en el servicio; dichos conceptos requieren ser planteados en términos realistas, esto es, tomando en cuenta el entorno real y social en donde habrán de operar y no en el campo de las ideas (Méndez 164).

En relación con que el desempeño en el pasado pueda servir de punto de comparación para el presente, sería ideal si en nuestro sistema hubiese continuidad en los planes y programas de gobierno, lo que no ocurre en el caso de México.

Coincido con el autor en el sentido de que es necesario un cambio en las estructuras organizacionales; sin embargo respecto a la sugerencia de dar mayor autonomía a los niveles operativos en sus decisiones ejecutivas

cotidianas, tal propuesta debe ser plenamente justificada a la luz de las metas y objetivos que se proponen, tomando en consideración las características propias de la sociedad en la que se planea su puesta en operación; ya que el proporcionarles mayor responsabilidad y rendición de cuentas sobre sus acciones, no garantiza que tales propósitos se cumplan, ya que para ello se hace necesario poner en práctica algunos mecanismos que garanticen el cumplimiento de los objetivos que se proponen.

El autor pone énfasis en la autonomía concedida a los niveles operativos. Sin embargo, es importante señalar que tal autonomía debe conllevar ciertos cambios, para que la misma se desarrolle con la supervisión que impida que tales acciones deriven en situaciones no deseadas que perjudiquen el funcionamiento de los actos de gobierno (Méndez 165).

El buscar que se rindan cuentas ante el público, mediante un cambio de enfoque centrado en la autonomía y, el hecho de que la supervisión de los niveles operativos recaiga en unidades centrales que no debiliten su autonomía, le hace proponer al autor ciertas formas de control como pueden ser: el uso de instrumentos de medición, verificación de resultados, aplicación de auditorías, con el propósito de evaluar los efectos generales de los programas gubernamentales y así guiar las decisiones de tipo estratégico.

En efecto, como acertadamente señala el autor, existen debates en torno a cómo se debe aplicar el control y, esto tiene que ver fundamentalmente con las características y necesidades de cada país.

Algunos instrumentos de gerencia pública que se han aplicado en los sistemas de gestión de varios países, están basados en:

- 1.- Implantación de sistemas de medición del desempeño.
- 2.- Devolución de facultades ejecutivas a los niveles operativos.
- 3.- Control como un instrumento para promover la responsabilidad en la rendición de cuentas ante el público.

Ahora bien, el autor hace referencia a la aplicación de un contrato de desempeño celebrado entre las autoridades centrales normativas y las agencias operativas, con lo cual la medición del desempeño revele las

insuficiencias y, así puedan fincarse las responsabilidades que así lo ameriten, según lo cual se espera que cada agente cobre conciencia de los costos de sus decisiones y, por tanto adquiera incentivos para actuar de manera eficiente (Méndez 167-168).

De acuerdo con el autor, los contratos de desempeño contienen los siguientes elementos:

- a).- El procedimiento para medir el desempeño de cada uno de los fines.
- b).- Las metas del desempeño.
- c).- Los indicadores físicos y financieros.
- d).- Los esquemas de incentivos.
- e).- La forma de financiar las actividades.
- f).- La autonomía gerencial y sus límites.
- g).- El sistema de información.
- h).- La responsabilidad que corresponde a cada parte según el contrato.
- i).- El procedimiento para modificar los términos del contrato y la resolución de controversias.

En general, de acuerdo con la experiencia de diversos países, los contratos de desempeño incentivan a que el sector público opere con mayor eficiencia, ya que permiten traducir los fines ambiguos en metas específicas y conocer el costo para lograrlas (Méndez 168-169).

Por otro lado, Crozier (Cabrero 28) menciona que la crisis de gobernabilidad del Estado arrogante, tiene raíces profundas en las estructuras estatales; la búsqueda del Estado modesto y moderno debería orientarse fundamentalmente a inversiones prioritarias en los sistemas humanos internos y externos sobre los cuales trabaja el Estado. El autor hace énfasis en el desconocimiento y desinterés acerca del comportamiento de los agentes al interior de la administración (funcionarios) y al exterior (usuarios y clientes) de la misma. Por lo que hace a la inversión intelectual en conocimientos y formación de recursos humanos, ésta aparece como una prioridad absoluta. El cambio deberá inducirse vía recurso humano, es decir, el cambio necesario no es tanto de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación. Además dicho cambio será inducido en una primera

fase, fundamentalmente, por los principales actores de la pirámide gubernamental, secretarios, directores, jefes de dependencias, responsables de programas, etcétera (Cabrero 29-30).

Este tipo de proceso, de arriba - abajo, no estaría en correspondencia con lo que sugieren algunos autores.

Los incrementos en eficiencia y eficacia del aparato se traducirían, en el mediano plazo, en una recuperación paulatina de legitimidad en la acción político - administrativa del Estado (Cabrero 32-33).

5.1.4. 8.- La Calidad en el Servicio Público

Para poder evaluar el desempeño de los servidores públicos, entre otras cosas, es necesario establecer estándares mínimos de calidad que tendrán que cumplir las instituciones públicas. Dichos estándares tendrán como sustento una normatividad específica a la que deberán sujetarse, con el propósito de cumplir con los requisitos mínimos de calidad que demanda la prestación del servicio público. La normatividad deberá tener como sustento la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, buscará profesionalizar el servicio público a través del establecimiento de una Ley Federal para la Profesionalización del Servicio Público, en la cual esté contemplado el Servicio Civil de Carrera para los servidores públicos.

La Ley mencionada establecería la normatividad específica a que se sujetarían las dependencias, organismos e instituciones, a fin de garantizar los estándares mínimos de calidad que se deben de cumplir en la prestación de los servicios públicos, para lo cual, la entidad central encargada de establecer los requisitos mínimos de calidad por dependencia, instaurará los procedimientos y mecanismos necesarios, a efecto de allegarse la información real y confiable del como se está prestando determinado servicio público, para que a su vez ésta sirva de insumo en los estándares de calidad a aplicar, ya que para saber cómo mejorar el servicio público, es necesario conocer como está funcionando desde la óptica del ciudadano que recibe el servicio; de lo contrario se estará bordando en el vacío, en los supuestos y en la aplicación de normas carentes de sustento. Para ello es importante la observancia del derecho a la información y su difusión, para conocer cual sería la información a

la que no se tiene acceso por las razones que esgrima el propio Estado, la dependencia, entidad u organismo público, ya que una de las razones por las que el ciudadano no se atreve a “pedir cuentas” a las autoridades y mucho menos a defender sus derechos, es porque los desconoce, así como desconoce el funcionamiento del aparato administrativo de Estado, que se le impone y ante el cual se muestra impotente, por lo que quien “maneja” los asuntos posee un gran poder sobre los pobres ciudadanos que se van a encontrar ante reglas, procedimientos, prácticas, usos y costumbres desconocidos para ellos, siendo que como lo señala Dyer, que los “...burócratas son expertos en el embrollo del papeleo que, por regla general, envían a sus víctimas de una oficina a otra, sin dar nunca una solución concreta.” (Dyer 244)

Una de las múltiples razones del porque el ciudadano común no tiene acceso a los procedimientos administrativos que manejan las oficinas públicas, es porque el gobierno y en especial el burócrata teme que se le prive de ese bastión de poder en el cual se parapeta y que utiliza como mecanismo de poder sobre la población, por lo que se aferra a un sistema que “domina” y al cual impide el acceso de la ciudadanía. No es extraño que en este medio nos “...encontremos con empleados, sin competencia, perezosos y – lo que es peor – siempre hostiles a los particulares, que gestionan asuntos ante ellos. En presencia de esta avalancha de normas legales, estos burócratas tienen un magnífico pretexto para retardar su aplicación, de dudar, de tantear, o bien de adoptar actitudes de inactividad – inercia criminal- y aún de irritación agresiva constante.” (Serrano).

Por su parte el gobierno sabe que la información es poder y el poder no se comparte, por lo que el abrir sus procedimientos a la población es como desmantelar su bunker en el que parapeta y desnudarlo, razón por la cuál tampoco ha prosperado el servicio civil de carrera, ya que al gobierno no le interesa tener empleados independientes que no posean ninguna filiación política y que no tengan fidelidad hacia algún grupo político, o hacia la propia institución; ya que si esto se diera, se cree que no solo generaría problemas de carácter funcional, sino acarrearía inestabilidad e ingobernabilidad al interior del propio sistema político.

El ideal del servicio público lo plantea el profesor Ricardo Uvalle Berrones, al señalar que “...un servicio público profesionalizado no proclama en el plano institucional la política partidista, es decir, no es receptivo a que desde el cargo público se cumplan fines partidistas.” (Uvalle 31, *Institucionalidad*). Es evidente que el cargo público no persigue o no busca que se cumplan fines partidistas, pero no podemos negar que la práctica del sistema político mexicano acusa viejas tradiciones, en el sentido de que quienes llegaban al poder de determinado organismo, secretaría o dependencia, inmediatamente procedían a “hacer una limpieza” de quienes no se identificaban con el grupo en cuestión, lo que hacía ver que dentro de determinado partido político, existían grupos de poder que se disputaban los cargos públicos, con lo que concluimos que los fines partidistas, que no aclara Uvalle Berrones, se encontraban en la conquista de los cargos públicos y en la expansión de los grupos políticos que lograban apropiarse de determinada institución.

Se dice que la profesionalización del servicio público actualmente busca que “... los servidores públicos del gobierno y la Administración Pública tengan una postura meritoria, imparcial, y segura.” (Uvalle 31, *Institucionalidad*) y que el compromiso institucional sea con las políticas públicas y, no con los fines de la política partidista, (Uvalle 31, *Institucionalidad*) proponiéndose “... varios modelos que concordaban en que las características de los servidores públicos deben ser de eficiencia, honestidad e imparcialidad hacia cualquier ideología política.” (Morales 86). Sin embargo, nuestro sistema político mexicano no ha transitado por tal experiencia que requiere de asimilar una nueva cultura de la democracia a la que no está acostumbrada la burocracia mexicana, por lo que no se puede pedir que la cultura del mérito entre por la puerta grande, cuando nuestra cultura ha fomentado lo opuesto y nuestro régimen es resultado del caudillismo a la mexicana. Para lograr que el mérito sea una de las constantes del servicio público es necesario que se fomente la ética entre el decir y el hacer, esto es, que las palabras sean seguidas por los hechos, solo de esa manera se lograra que las instituciones adquieran una autoridad moral y por tanto, la confiabilidad que estas despierten en el propio servidor público hará que éste siga el camino del mérito, a través del compromiso con la institución,

a sabiendas que será recompensado por tal hecho, por respetarse y existir un servicio de carrera profesionalizado al que tiene derecho.

Si partimos de que la transición a la democracia no puede darse de la noche a la mañana y que nuestro país no es la excepción; sino que para que la democracia pueda permear la vida cotidiana todavía falta mucho camino por recorrer, ya que el vivir en democracia no se agota en las elecciones sino en una práctica cotidiana de vida a la que todavía no arriba la sociedad mexicana y, no podemos asegurar que lo haga en breve tiempo.

Si "... el servicio público profesionalizado tiene su base en la certidumbre que se garantiza con la cultura del mérito, la filosofía de lo público y la necesidad de que la democracia en cuanto a sistema de vida, se transforme en un conjunto de prácticas procedimentales que aseguren las estabilidad y la gobernabilidad democrática a través de los procesos de gestión pública." (Morales 31); Luego entonces podemos afirmar que a nuestro sistema burocrático le queda todavía un largo trecho por recorrer, en virtud de que la democracia no es una constante de nuestro sistema político y, esta no se adquiere por el solo hecho de que haya habido un cambio de partido en el poder.

Otra de las técnicas que podrían ser de utilidad a la Administración Pública, dentro de ciertas proporciones, es el llamado Benchmarking que consiste en identificar organizaciones cuya operación es exitosa, detectar qué factores de gestión propician su éxito y adoptarlos en la planeación de agencias similares, con el fin de que éstas alcancen estándares comparables a los procesos administrativos como a la medición de resultados.

En este tipo de técnicas, se ha tomado al cliente como el evaluador final de las actividades, introduciendo en las organizaciones del sector público las técnicas de calidad total, centrándose los esfuerzos en mejorar la calidad de la entrega de servicios. Esta perspectiva lleva a la definición de:

- 1.- Quien es el cliente.
- 2.- la implantación de mecanismos de consulta ciudadana.
- 3.- El establecimiento de estándares de calidad.
- 4.- La provisión de información a los usuarios.
- 5.- La ampliación de la libertad de elección, etcétera.

5.1.4.1.9.- El servicio Civil de Carrera

Es necesaria la observancia de la normatividad específica que regula el servicio civil de carrera. En cuanto a los principios que deberán observarse en el servicio civil de carrera, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado propone los siguientes:

I.- El ingreso, promoción, permanencia y retiro están basados en el mérito y la neutralidad política. El fundamento de este servicio es la probidad, el profesionalismo e igualdad de oportunidades, sentido de responsabilidad y rendición de cuentas.

II.- Todo aspirante o miembro del servicio profesional de carrera deberá acreditar los estudios, conocimientos, destrezas y desempeño necesarios para ingresar y permanecer en dicho servicio. Al efecto se determinarán las pruebas y evaluaciones necesarias.

III.- Se instituyen dos vías de ingreso: externa para aspirantes que no son servidores públicos, e interna para servidores públicos en activo.

IV.- El sistema promocional obedece a un programa de ascensos basado en pruebas y evaluaciones periódicas. La permanencia está basada en evaluaciones periódicas; será removido quien obtenga resultado negativo.

V.- Se establecerán los planteles de formación para el servicio profesional de carrera necesarios para preparar a sus miembros en los conocimientos y habilidades administrativas, y para actualizar y perfeccionar su desempeño (Muñoz 179-180).

Por otro lado, Sergio Martínez Romo reflexiona sobre el servicio civil en las organizaciones públicas y la evaluación de su desempeño en la nueva noción de gerencia pública. Se puede observar una transición entre un viejo y un nuevo estilo de gerencia en la Administración Pública. En el viejo paradigma de la gestión pública se valoraban los medios más no los fines de las organizaciones públicas. El proceso de transición llevó a disminuir en un primer momento la intervención económica del Estado, mediante el proceso de

privatización de empresas estatales, apertura comercial y desregulación de varios sectores de la economía; ya que en términos gerenciales deberíamos situarnos más en metas y resultados que en intenciones y propósitos (Martínez 172-173).

Algunas de las acciones que han llamado la atención para mejorar la gestión de las organizaciones públicas son: satisfacción de los usuarios, transparencia en el uso de los recursos, rendición de cuentas a usuarios; por tanto el nuevo perfil de la Administración Pública estará centrado en la evaluación del desempeño en las organizaciones públicas.

Después del declive del Estado benefactor, se pone en entredicho no solo el desempeño de la economía, sino también el del Estado y el del gobierno. En este orden de ideas es importante valorar no sólo la calidad obtenida sino también la equidad lograda como diría el Maestro Lindblom (Martínez 174-175). Por otro lado, la noción de autonomía nos lleva a plantearnos el problema de la soberanía. Las organizaciones son especiales y complejas en virtud de que tienen un alto grado de incertidumbre en su operación. El entorno político en el que operan muchas de las veces les proporciona incentivos que propician ineficiencias, los cuales reflejan poca sensibilidad hacia las necesidades de los usuarios.

En esta nueva visión, es necesario reentender a los organismos gubernamentales desde una perspectiva disciplinaria de enfoques alternos, por lo que habría que ver si los mecanismos de mercado resuelven los problemas o si generan otros periodos de crisis. La nueva concepción de organización requiere para su funcionamiento de enfoques pertinentes a los problemas que enfrentan para poderlos plantear y atender (Martínez 176-177).

Habría que ver si los mecanismos de mercado resuelven los problemas o en cambio generan periodos de crisis. La nueva visión de tipo gerencial en la provisión de servicios de interés público ha sido decisiva en las reformas del sector público, tanto para establecer sistemas de medición del desempeño como para establecer mecanismos de toma de decisiones con un perfil más horizontal.

El autor señala que hay que cambiar la cultura, pero no menciona que hay que cambiar de esta.

La noción de gerencia debe ser ubicada en términos del razonamiento que hay detrás de los organismos públicos y privados.

El autor señala la operación monopólica frente a la del mercado y el de la operación de la administración de recursos humanos en el redescubrimiento de las instituciones públicas, tanto como organizaciones como una cultura organizacional del trabajo.

El autor hace referencia al problema de los incentivos y pone el énfasis en la necesidad de un sistema pertinente de incentivos, en la profesionalización y evaluación del desempeño en el servicio público en un país con inercias consolidadas durante los más de 500 años de mestizaje (Martínez 177-197).

5.1.4.10.- Experiencias de profesionalización en México

Dentro de lo que podría llamarse como experiencias de profesionalización, se encuentran los diversos cursos de capacitación que se han impartido en los estados, con el fin de mejorar la función de la Administración Pública. Los cursos comprenden: Diplomados, talleres, cursos a distancia, especializaciones, etc. Lo que podemos apreciar, es que estos cursos son los antecedentes de un trabajo más especializado orientado hacia la profesionalización. El dar cuenta de estos cursos de capacitación, nos hace tener un diagnóstico del avance realizado en la preparación de los servidores públicos y, cuánto haría falta para llegar a lo que más apropiadamente sería la profesionalización del servicio y de los servidores públicos. En este apartado presento algunos ejemplos de lo que se dio en llamar “La formación y capacitación en Administración Pública” (Profesionalización de los Servidores Públicos)

Chiapas

En Chiapas, desde 1992 existe una Ley del Servicio Civil, mediante la que se ampliaron las garantías de los derechos laborales de los servidores públicos y, se instituyó un Cuerpo Colegiado encargado de vigilar el respeto a los

derechos y obligaciones de los servidores públicos. Así también el Tribunal del Servicio Civil del Estado contribuye a garantizar la seguridad laboral de los servidores públicos.

Por otra parte, a través de un “esquema ideal de Administración Pública profesionalizada” se establecieron programas de reclutamiento y selección de personal que permitieron el acceso de los servidores públicos por el mérito profesional.

Los programas de capacitación y actualización en los diferentes niveles, han sido piezas claves en la profesionalización de los servidores públicos del Estado.

La instauración de la Carrera Magisterial mejoró la calidad de la educación y profesionalizó a los maestros, mejorando a la vez su condición social.

En cuanto a la seguridad pública, la institucionalización del servicio civil de carrera policial, permitió que los elementos se desempeñen en un marco de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La seguridad jurídica dio al servidor público, mayor certidumbre en el desempeño de su trabajo, esto sólo se logró con el perfeccionamiento de las leyes y la correspondiente observancia de las mismas (IAP Chiapas 81-83).

Estado de México

“Los intentos por implementar la profesionalización administrativa han quedado a cargo de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México y el Instituto de Administración Pública del estado de México. Tales dependencias han realizado una serie de actividades como, por ejemplo, un foro de consulta de simplificación y de regulación administrativa en noviembre de 1993, en donde se declaró impostergable la instauración de la carrera administrativa, de manera que se permita renovar la confianza en la ciudadanía y en el aparato burocrático que le sirve.” (Morales 87)

Hidalgo

En el estado de Hidalgo diversas instituciones públicas y privadas realizaron trabajos de formación profesional de los servidores públicos, centrándose estos en la formación académica y la capacitación (Morales 85-88). No obstante lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en su artículo 25, fracción XXXI, ya otorga a la Secretaría de Finanzas y Administración la atribución de “contratar y capacitar a los servidores públicos del poder ejecutivo.” Estas acciones las lleva a cabo a través de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal (Profesionalización 169, tomo II). Como puede apreciarse en el presente ejemplo, existe una normatividad específica en la capacitación de los servidores públicos, lo que también ocurre en diversos estados de la república, lo que no implica que ésta sea considerada como profesionalización, en virtud de que la profesionalización es una labor conciente, planeada y mediante la cual se persiguen determinados objetivos específicos.

En el caso del presente estado que estamos analizando, existen otras dos dependencias, por su parte, que proporcionan capacitación a sus empleados: la Secretaría de Desarrollo Regional y la Unidad de Contraloría Gubernamental.

Sinaloa

En Sinaloa se estableció el proyecto de institucionalización del servicio profesional de carrera de la Administración Pública. Así también, se acordó la formulación del proyecto de iniciativa de “Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública del Estado de Sinaloa” y; el 19 de noviembre de 1997, se solicitó al H. Congreso del Estado se promueva la reforma del Apartado “B” del artículo 123 por contener limitantes respecto de los empleados de confianza (Profesionalización 89-93, tomo II).

Respecto a este estado se recabó la información más relevante del mismo, no lográndose encontrar mayor información que detallara los avances en materia de profesionalización de los servidores públicos, motivo por el cual este apartado aparece con menor información que los otros estados que aquí se mencionan.

Tamaulipas

En Tamaulipas se han realizado esfuerzos de profesionalización en la procuración de justicia, reformándose la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado. Asimismo se revisó en su totalidad la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado y; se creó un Consejo de Participación Ciudadana cuya misión es la de supervisar, controlar y evaluar las acciones tendientes a la profesionalización de los elementos adscritos a la Procuraduría de Justicia, como: agentes del ministerio público, policías ministeriales y, los integrantes de servicios periciales.

La promoción del personal se llevó a cabo con base en los resultados de capacitación y actualización, o bien por concurso. La evaluación se realizó a través de exámenes de conocimientos, estableciéndose en la nueva Ley de Profesionalización del Servicio Público, la igualdad de oportunidades, méritos, capacidad, etc. Además, el desarrollo de las funciones de sus integrantes se rigen por la legalidad, imparcialidad, excelencia, objetividad, profesionalismo, eficiencia y honradez (IAP Tamaulipas 95-97).

Querétaro

A partir de lo que señala la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipio de Querétaro de “Promover el mejoramiento físico, intelectual, moral y social del trabajador y su familia”, el gobierno ha llevado a cabo de manera periódica, diversos cursos, seminarios y diplomados, tendientes a la elevación de sus aptitudes y conocimientos de los servidores públicos estatales.

Durante el período 1991-1997, se desarrollaron 937 cursos y seminarios, centrándose en las áreas de integración, desarrollo y seguridad; con un total de 246,492 horas, participando un total de 161 instructores, de los cuales 30% son internos. En estos cursos asistieron 17,177 servidores públicos, cuyo porcentaje mayor provino de la Secretaría de Gobierno con un 25%.

En el mismo período se atendió a 270 usuarios del Programa de Enseñanza Abierta en sus diferentes niveles: alfabetización, primaria, secundaria y bachillerato.

En el periodo de 1991-1997 se llevaron a cabo dos Diplomados, uno secretarial y el otro administrativo, con una asistencia de 389 servidores públicos.

Por otro lado, se han hecho esfuerzos institucionales por parte de la Universidad Autónoma de Querétaro, para ofrecer la Maestría en Administración Pública, Estatal y Municipal. Las materias de esta Maestría se encuentran centradas en el estado de Querétaro. Así también se abrió en la misma Universidad, la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, centrándose algunas de las materias del plan de estudios en el estado de Querétaro. El tronco común en el que se encuentra inscrita la licenciatura, comprende cuatro áreas que son: ciencia política, Administración Pública, economía y derecho.

Es así como, el Instituto de Administración Pública del estado de Querétaro (IAPQ) desarrolla cursos, seminarios y diplomados relacionados con la Administración Pública estatal. En los años de 1996 y 1997 se llevaron a cabo los siguientes diplomados: Administración Municipal; Federalismo Mexicano: Evolución y Perspectivas; Calidad en los Servicios Públicos, Estatales y Municipales; Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal, Estatal y Municipal; Cultura y Administración; Administración de los Recursos del Campo; Desarrollo Regional; Administración de los Servicios de Salud; Informática Pública; Administración Hospitalaria; Administración de la Seguridad Pública.

En los años de 1996 y 1997 el Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A.C. desarrolló los siguientes cursos: Cómo Hablar en Público, La Administración Urbana Municipal, Comercialización Agropecuaria y Agroindustrial; Curso – Taller “Telemática, Telecomunicaciones e informática combinadas”; Liderazgo centrado en valores; Curso-Taller “Ortografía y redacción”, Gestión Pública para el Desarrollo Municipal; Curso-Taller “Reingeniería”, Archivo Fácil y Suficiente; Actualización Secretarial, Administración y Desarrollo de Personal, Administración y Profesionalización Policial; Medias Preventivas en Caso de Desastres; Manejo de Procesador de Textos; Relaciones Humanas; Administración del Tiempo; Diseño Gráfico por Computadora; Corrección Ortotipográfica; Acceso a la Red Mundial de

Información (Internet); Equipos de Trabajo; Calidad en los Servicios Públicos; Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Quintana Roo

El gobierno de Querétaro en materia de capacitación ha desarrollado las siguientes acciones: La atención de la capacitación se ha centrado en los mandos medios, administrativos y de servicios, pero no en los directivos. Se han proporcionado cursos de: Primeros auxilios, ortografía, proceso administrativo, redacción, actualización fiscal, relaciones interpersonales, motivación al cambio, electrónica automotriz, ortografía aplicada e imagen y, mística aplicada.

Por otro lado, se ha suscrito un convenio con la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional, a efecto de llevar a cabo cursos de Administración Pública. Así también se llevó a cabo el Programa de Administración Pública Municipal del gobierno del estado de Quintana Roo, cuyos temas de: Administración Pública, legislación y reglamentación, hacienda, planeación democrática y regional, obras públicas y servicios, asistencia y seguridad pública y, participación comunitaria en el gobierno. En este programa participaron presidentes municipales, secretarios de ayuntamientos, tesoreros, directores de dependencias del gobierno del estado y, de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado.

La capacitación de los servidores públicos se ha proporcionado de un modo coyuntural, destacando los cursos de: desarrollo organizacional, electrónica automotriz, técnicas administrativas, ética del servidor público, mecánica preventiva para mujeres, planeación estratégica, autoestima y manejo de estrés, administración de personal, calidad en el servicio público, liderazgo situacional.

Las instituciones educativas del estado no ofrecen la licenciatura en Administración Pública, ya que todas están orientadas a la iniciativa privada. La única materia vinculada a la Administración Pública es la de derecho administrativo, misma que se encuentra ubicada en la carrera de Derecho. Así también, dentro de las carreras económico-administrativas se cursa una

materia de Administración Pública. Las instituciones de educación superior del estado sólo tocan a la Administración Pública de una manera somera. Sin embargo, la “Universidad La Salle” de Cancún se encuentra impartiendo una Maestría en Administración Pública.

En fecha 14 de mayo de 1998, el Instituto de Administración Pública del estado de Quintana Roo A.C., reactivó sus actividades, ofreciendo los días 7 y 8 de agosto del mismo año, un ciclo de conferencias con destacadas personalidades, en donde se tocaron temas de: La administración de instituciones de educación tecnológica y superior; Política migratoria con sentido humanitario; La reforma en la Procuraduría de Justicia; El Estado y su Administración Pública frente a los retos del nuevo milenio; La Administración Pública y el desarrollo en el estado de Quintana Roo. Asimismo en el mes de septiembre de 1998 el Instituto de Administración Pública del estado de Quintana Roo A.C. llevó a cabo dos Diplomados en las ciudades de Cancún y Chetumal con el tema: La Administración Pública y el desarrollo turístico sustentable. Dichos Diplomados fueron coordinados por el Instituto Nacional de Administración Pública, con la participación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la Escuela Superior de Turismo del Instituto Politécnico Nacional.

San Luis Potosí

De conformidad con lo que prevé el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de San Luis Potosí, corresponde a la Oficialía Mayor “Promover la capacitación y el adiestramiento del personal de la Administración Pública del Estado”, por lo que además de esta instancia existen otras que proveen de capacitación a los servidores públicos, como: El instituto de Capacitación y Asesoría Fiscal; La Academia de Policía; El Instituto Estatal de Desarrollo Municipal; La Procuraduría General de Justicia; El Magisterio.

Por parte de la Oficialía Mayor del Estado y atendiendo a lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Reglamento Interior de dicha Oficialía Mayor, se creó el Centro de Capacitación del gobierno del estado, en el cual se imparten cursos, seminarios, talleres en las modalidades semiescolar

y abierta, con el propósito de desarrollar destrezas, habilidades, conocimientos y aptitudes, con el objeto de que los trabajadores se realicen como personas en su trabajo.

Los procesos de modernización administrativa han requerido además de la innovación de los recursos tecnológicos, la modernización del recurso humano, exigiendo con ello que los trabajadores se incorporen a programas de educación continua o permanente.

Otro de los esfuerzos de este centro fue la reformación de los perfiles, con lo que se desarrolló con éxito la primaria abierta, secundaria abierta, preparatoria abierta y, el acceso a una carrera en el área socioadministrativa en la universidad abierta.

Se tiene presente el Proyecto del Servicio Civil de Carrera y, ha venido siendo una realidad el escalafón en el gobierno del estado.

El Centro de Capacitación del gobierno del estado programa regularmente cursos, seminarios, conferencias, talleres, diplomados y una especialización en Administración Pública; esta oferta educativa es permanente para todos los servidores públicos y se presta a los diferentes niveles de los trabajadores. Asimismo, el Centro de Capacitación cuenta con las áreas de: Desarrollo Humano; Directiva; Mandos Medios; Administrativa; Secretarial; Jurídica; Computación y de Administración Pública.

En el área de Desarrollo Humano se ofrecen cursos de liderazgo, integración de equipos de trabajo, relaciones humanas, desarrollo motivacional, autoestima, calidad de vida, asertividad, excelencia en el desarrollo personal y laboral, manejo del estrés, análisis transaccional.

El área Directiva está enfocada hacia los directores generales, de área y subdirectores, ofreciéndose cursos de: Administración Pública Estatal, Manejo de juntas de trabajo; Planeación estratégica; Excelencia directiva; Manejo de conflictos; Análisis de problemas y toma de decisiones; Funcionamiento y estructura de la Administración Pública; Indicadores de medición; Rediseño de procesos; Política económica y social.

En relación con el área de mandos medios, ésta se encuentra orientada hacia jefes de departamento, oficina, sección, grupo, directivos de museo, biblioteca, jefes de cuadrilla, y de cocina, así como encargados de programas de sala; dirigiéndose también a los supervisores. Los cursos que ofrece esta

área son: Planeación por objetivos, Seguimiento de resultados, Ingeniería de procesos, Supervisión de personal, Manejo de conflictos, Estrategias motivacionales, Reingeniería de procesos y Administración Pública.

En cuanto al área administrativa, ésta atiende fundamentalmente a los directores y subdirectores administrativos, así como a auxiliares administrativos; en contabilidad: auditores, cajeros, fiscalizadores y otros relacionados con esta área. Los cursos que se ofrecen son: Archivonomía en el sector público, Contabilidad, Planeación presupuestal, Técnicas administrativas en el servicio público, Contabilidad, Planeación presupuestal, Principios básicos de la administración, Administración del tiempo, Controles administrativos, Análisis financiero, Miscelánea fiscal, Control de almacén, Auditoría administrativa, Control de cajas, Ley fiscal y, Análisis e interpretación de los estados financieros.

El área secretarial está orientada hacia secretarías, mecanógrafas, taquimecanógrafas y, recepcionistas de secretarios, directores y magistrados. Los cursos que se imparten son: Actualización secretarial, Archivo, Atención al público, Personalidad y Presentación Secretarial, Redacción, Ortografía, Calidad en el Servicio, Comunicación, Control de Agenda, Programación y Taquigrafía.

En lo que respecta al área jurídica, ésta se preocupa por capacitar abogados, auxiliares jurídicos, actuarios, abogados especializados, dictaminadores, agentes y auxiliares del ministerio público, juez, peritos y conciliadores. Los cursos que se imparten son: Reformas en materia de seguridad pública, Ley de Responsabilidades del Servicio Público, Prevención de delitos, Criminología y Técnicas de Investigación Jurídica.

El área computacional está abierta a todo aquel servidor público que desee capacitarse en los manejos de éste instrumento de trabajo. Los cursos que se imparten son: Windows 95, Excel 97, Word 97, Power Point 97. Estos cursos se configuran para tener un diplomado y una especialización.

Los talleres están destinados a destrezas o habilidades de la práctica laboral. Los talleres que se ofrecen son: manejo a la defensiva y Reglamento de Tránsito; mecánica básica; dibujo; fotografía; oratoria; seguridad e higiene; primeros auxilios; lectura agilizada y limpieza.

La especialización en Administración Pública está dirigida a profesionistas diversos cuya formación no es la de administrador público, pero que desempeñan tales funciones. Dentro de los módulos que ofrece esta especialización se encuentran: Administración, Administración Pública, Derecho administrativo, Planeación social y, Políticas públicas.

El Instituto de Capacitación y Asesoría Fiscal ofreció cursos en el ramo fiscal a funcionarios estatales, entre los que se encuentran los siguientes: Reformas fiscales 1988, Dictamen fiscal, Cobro de impuestos federales coordinados, Verificación de obligaciones al registro federal de contribuyentes y control de obligaciones, Formación de instructores en fiscalización, Administración y control de multas federales no fiscales, Taller de formación de instructores en materia de notificación y cobranza, Llenado de los nuevos formatos federales, Aspectos contables, administrativos y jurídicos de la fiscalización, Actividades empresariales del régimen general, Revisión de honorarios y arrendamientos, Medios jurídicos de impugnación, Procedimiento administrativo de ejecución, Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto sobre la Renta; disposiciones generales sobre personas físicas y morales; Ley del Impuesto al Valor Agregado; Ley del Impuesto al Activo; Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Normatividad interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Formulación de actas de auditoría, Elaboración de liquidaciones sobre ISR, IVA, IMPAC e IEPES, asuntos jurídicos de las visitas domiciliarias, Auditoría integral, Planeación y supervisión de auditorías, Resolución miscelánea 1998, Taller de papeles de trabajo, Taller de componente inflacionario, Taller de régimen simplificado, Taller de deducciones e inversiones, Taller de deducciones de pérdidas fiscales, Llenado de la declaración anual. Sueldos y salarios, Análisis e interpretación de los estados financieros y su repercusión fiscal y Régimen de pequeños contribuyentes y embargos.

Entre los funcionarios estatales, el instituto impartió los siguientes cursos: Comprobación de gastos, El papel del tesorero en el manejo de la hacienda municipal, Guías sobre la integración de la cuenta pública municipal; Procedimiento administrativo de ejecución, La administración, Valuación de la propiedad inmobiliaria, Administración de recursos humanos, Financiamiento de Créditos, Contabilidad municipal, Fuentes de Financiamiento municipal,

Administración de multas federales no fiscales, La justicia administrativa fiscal municipal, Régimen jurídico de la concesión de los servicios públicos municipales y, Técnicas presupuestales.

CAPITULO SEXTO
Hacia un Modelo de Profesionalización de la Administración
Pública

Para el diseño de un modelo de profesionalización de la Administración Pública, debemos considerar el significado del término modelo, siendo éste una concepción ideal de cualquier situación específica, sistema, objeto, etcétera. En palabras de los especialistas “Un modelo teórico consiste en un conjunto de supuestos acerca de algún objeto o sistema.” (Achinstein 6) ; luego entonces la propuesta que aquí hacemos parte de una realidad y se sustenta en esta, para plantear una serie de supuestos que se apoyan en las propias experiencias por las que ha atravesado nuestra Administración Pública, así como en las experiencias de países latinoamericanos, cuyas circunstancias son semejantes a las de nuestro país; por lo que nuestro modelo cumple con la concepción de los especialistas de que “un modelo teórico se considera como una aproximación útil para ciertos propósitos”(Achinstein 4) y, en nuestro caso específico, los propósitos son evidentes, esto es, la mejora de la Administración Pública mexicana a través de la aplicación de ciertas medidas que mantengan en óptimas condiciones la modernización de la Administración Pública, la profesionalización, la eficiencia y la eficacia del servicio público entre otros; ya que para que un sistema funcione bien, es necesario proporcionarle el mantenimiento necesario tanto preventivo como correctivo y, en el caso de la Administración Pública, es urgente la implementación de un programa de mantenimiento permanente y de profesionalización de sus integrantes, a efecto de lograr una continuidad en los planes y programas que trasciendan los meros cambios de hombres, de sexenios, de presidentes, etcétera; por lo que el propósito de nuestro modelo es retratar con la mayor fidelidad la realidad que vive la Administración Pública actual, para proponer y provocar los cambios necesarios que la mejoren, entendiendo que los modelos se encuentran sujetos a corrección en relación con la realidad en la que se mueven, pero sin olvidar que a un modelo se le juzga por “... cuán bien sirve a los fines para los que se emplea, y cuan completa y exacta es la representación que propone” (Achinstein 8) y, es en esta propuesta en la que fincamos nuestras esperanzas, porque su concreción traiga un alivio a los males por los que actualmente atraviesa la Administración Pública mexicana, en beneficio de quienes la padecen o se benefician de su mal o buen funcionamiento.

Para el establecimiento de un modelo de profesionalización de la Administración Pública, debemos también dejar en claro lo que significa la

profesionalización, ya que en la medida que definamos nuestro objeto de estudio, podremos proponer alternativas de lo que debería considerarse como profesionalización de la Administración Pública.

Al plantear el problema de la profesionalización como un asunto central de la Administración Pública, lo que pretendemos es resaltar la importancia que reviste esta en la tarea modernizadora de la Administración Pública y, por tanto, justificar el porqué nuestro modelo pone el énfasis en el asunto de la profesionalización.

Como usuarios de un determinado servicio público, todos los ciudadanos tenemos una idea de lo que esperamos de este, esto es, que sea ágil, sin tanto papeleo, que nos de una respuesta óptima y satisfactoria de lo que esperamos, etcétera; así también los servidores públicos creen saber como realizan su trabajo y están convencidos que está bien realizado. Sin embargo, la distancia que existe entre ambas concepciones es muy grande, esto es así, en la medida en que sus apreciaciones de la prestación del servicio público son subjetivas, por lo que es necesario que exista un grupo de especialistas o consejo consultivo en cada dependencia o secretaría que integre las propuestas de profesionalización de las mismas y, estas a su vez se integren en una Secretaría determinada que las agrupe, a efecto de conformar la carpeta de cursos o medidas de profesionalización que proponen cada una de las dependencias. Dicha Secretaría, sería la encargada de hacer seguimiento a la profesionalización, poniendo especial atención en la evaluación, no así en la cantidad de cursos que cada dependencia imparte, ni en el número de servidores públicos que asistieron, sino en el resultado que arrojen en la prestación del servicio público las medidas de profesionalización que se han implementado o que se están implementando en el mismo. Para ello habrá un área central que evalúe la prestación del servicio público, verificando la calidad y eficiencia con la que se lleva a cabo, esto es, estableciendo controles mínimos de calidad que deben existir en la prestación de los servicios públicos y, corrigiendo los errores o desviaciones que pudiesen existir, a efecto de que tales rectificaciones entren como insumos en el proceso administrativo y, den por resultado, cada vez, un servicio público de mayor calidad. Asimismo se prevé que haya una mayor transparencia en dicho proceso, como resultado de que se observe el derecho del ciudadano para conocer de los asuntos públicos

y, cual es el proceso de estos; lo que hará que en todo momento el ciudadano esté pendiente de que el proceso se siga apegado a la normatividad correspondiente y, ello solo puede lograrse a través de la aplicación y observancia de la ley que regula el derecho a la información de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Por otro lado y a efecto de establecer los cursos que lleven a la profesionalización de los servidores públicos, es necesario considerar los tres niveles básicos en que suele dividirse a los servidores públicos, estos son: operativo, mandos medios y mandos superiores. Es evidente que cada uno de estos niveles puede subdividirse en “n” grupos, a los que es necesario atender si queremos atacar de manera total el problema de las disfunciones que se presentan en el sector público y, si realmente queremos profesionalizar el servicio público, ya que por ejemplo, para el personal que atiende una ventanilla es de suma importancia poseer una capacitación basada en las relaciones humanas y el trato al público, en tanto que para el analista, quizás sea necesario adiestrarlo en el dominio de su materia, como es el caso del proyectista jurídico, que es preciso que domine la ley de la materia y el proceso jurídico de la misma. En el caso de los mandos superiores, se hace necesario capacitarlos en la coordinación, dirección o en la gerencia pública, teniendo como sustento, que deben conocer el entorno en que se desarrolla su trabajo, esto es, reconocer su importancia y el impacto que tiene este en el medio político, económico y social, identificando las diversas fuerzas que se mueven en su entorno y que provocan que la toma de decisiones se oriente en una o en otra forma.

6.1.- Ciudadanía y Profesionalización del Servicio Público

Con el propósito de tomar las decisiones “adecuadas” que orienten el servicio público por los caminos de la profesionalización, es necesario tomar en consideración, como ya lo hemos reiterado, la opinión de quienes reciben el servicio y, eso lo vamos a encontrar en quienes forman parte de la opinión pública, así como en las consultas directas que se hagan a la población. Una de las formas de las que se ha abusado, es la del recurso de las consultas a

través de las cartas al director, buzón de sugerencias, buzón ciudadano¹, etcétera., pero lo importante no es el abuso que se ha hecho de este recurso, sino que, no se le ha dado la importancia que realmente tiene el considerar las inquietudes o sugerencias de la ciudadanía. La confianza de los gobernados se mide por el grado de comunicación que se establezca con ellos y, la capacidad de respuesta que el gobernante de a esas inquietudes o propuestas; pero si el gobernante no les da ningún tratamiento a las inquietudes o propuestas ciudadanas y solo las utiliza como estadísticas de entrada para sus informes, o como concentrados de cuantas demandas entran y cuantas se atendieron o se dejaron de atender, sin poner atención en que el resultado haya sido satisfactorio o convincente para el ciudadano y, más aún, sin que la respuesta o el tratamiento proporcionado a determinada demanda se refleje en el mejoramiento del servicio público, luego entonces, el ciudadano dejará de confiar en la autoridad a sabiendas que sus peticiones no tienen eco en esta; ya que cuando los gobernados no son escuchados y sus demandas no son atendidas, crecen los conflictos sociales y surgen grupos que van a buscar presionar a la autoridad para que genere una respuesta a dichas demandas.

La historia nos muestra ejemplos de gobernantes que han escuchado a sus gobernados y otros que no lo han hecho. Uno de estos ejemplos lo podemos encontrar en el gobierno de Lázaro Cárdenas, en el que la población depositaba una gran confianza, al grado de que muchas veces los campesinos penetraron en palacio nacional y pudieron ser atendidos de viva voz por el primer mandatario; sin embargo, ha habido otros casos en que la autoridad no estuvo dispuesta a escuchar las demandas de la población, provocando en su lugar una respuesta dura que se tradujo en represión, persecución y aniquilamiento de grupos de inconformes; por lo que, en la medida que un gobierno se encuentra atendiendo las peticiones de los ciudadanos y de los grupos organizados, en esa medida las manifestaciones de inconformes disminuyen, las revueltas sociales desaparecen y se fortalece la vida cívica, a través de la legitimidad que se logra con la prestación de servicios públicos de calidad y, la confianza que se obtiene en los ciudadanos por medio de la

¹ La modalidad del Buzón Ciudadano se puso en práctica durante la Regencia de Manuel Camacho Solís, a través del denominado Consejo Consultivo de la Ciudad de México que presidiera el entonces doctor Teodoro Césarman Vittis.

palabra y la acción, lo que se traduce en una revaloración de la ética del gobierno y por lo tanto en la confianza en sus instituciones.

La profesionalización no será posible si no se consideran todos los elementos que en ella inciden, siendo uno de ellos el derecho a la información que genera el gobierno, ya que como lo señalaba Luis Spota al citar a Proudhon, que el gobernado se siente inspeccionado y vigilado (Spota 8), sensación que el ciudadano no ha dejado de sentir, ya que hasta el momento este no puede acceder a los documentos e informes de la clase gobernante y, en cambio ésta si vigila e inspecciona toda información de la ciudadanía, penetrando en todo momento en su vida privada.

Hoy día es necesario que empiecen a desaparecer las barreras que existen entre el gobierno y los ciudadanos, para dar lugar a nuevos ámbitos de cooperación en los que se reconsideren los conceptos de lo público y lo privado y, se establezcan márgenes de cooperación que nos lleven a la construcción de una sociedad justa y democrática a la que debemos aspirar. Para ello, el gobierno debe establecer un diálogo que ha quedado inconcluso u olvidado por años entre autoridades y ciudadanos y, quitar las barreras para descubrir un nuevo rostro que no siendo el del Estado protector y paternalista, si sea el de un Estado de colaboración y compromiso con sus gobernados. La construcción de esa nueva forma de gobernar, nos debe llevar a establecer derechos y obligaciones y, uno de los más importantes es el derecho a la información, para que el gobierno ya no emita informes, sino establezca un diálogo con una sociedad informada de las tareas que desarrolla. Una sociedad que tenga acceso a datos ,estadísticas, resolución de asuntos de carácter público y, que el trabajo del gobierno sea, como debe serlo, un asunto público, no solo porque tiene que ver con la población a la que atiende, sino porque todo ciudadano que así lo desee tenga acceso a la información respectiva que lo lleve a realizar una evaluación de la función pública que lleva a cabo el gobierno; solo de esa manera, Estado y gobierno logran que la ciudadanía tenga confianza en la función pública y, en que los recursos realmente se están utilizando para cuidar y preservar el bien común que a todos interesa.

Por otro lado, para lograr la profesionalización plena del servicio público, es evidente que se necesita no solo mejorar la infraestructura de lo público, sino atender a la profesionalización de quienes la conforman, por lo que a este

respecto es posible identificar por lo menos tres planos de atención de la problemática: a) El servicio público desde adentro, b) El servicio público desde afuera y, c) El servicio público dentro y fuera.

Para lo anterior, es necesario modernizar la infraestructura de lo público; profesionalizar a los servidores públicos; modernizar sistemas, métodos y procedimientos administrativos que lleven a una prestación del servicio con calidad y eficiencia; una información fluida y abierta del quehacer público que lleve al gobierno a una rendición de cuentas hacia el ciudadano; una constante búsqueda de profesionalización del servicio público, a través de un mantenimiento permanente del aparato público que esté atento a las dinámicas de cambio que presenta la sociedad, a efecto de prever posibles conflictos que entorpezcan la función pública, así como la detección oportuna de necesidades o cambios que reclame la propia dinámica de la Administración Pública. Para ello es necesario que la Administración Pública cuente con su propio aparato que subsane las necesidades que presente la misma, en su afán de no llegar a ser obsoleta o representar una carga para la propia sociedad y, que en lugar de proporcionar una vida más confortable y de bienestar para sus gobernados, genere climas indeseables o promueva acciones que generen climas de inestabilidad e incertidumbre entre los gobernados.

Por ello y, con el propósito de contar con una Administración Pública eficiente y eficaz, que responda a los retos que plantean las nuevas situaciones, es necesario que exista una dependencia del gobierno que no solo se encargue de la formación de los cuadros del gobierno a todos niveles, sino que además se encargue de la realización de estudios que tiendan a mejorar la Administración Pública en general. La Secretaría, dependencia o institución pública encargada de la Administración Pública deberá ser ajena a los vaivenes políticos y será la que capacitará a las dependencias gubernamentales para que desempeñen con eficiencia su trabajo. Asimismo la Secretaría, dependencia o institución pública, será la encargada de aplicar exámenes con regularidad, a efecto de mantener una calidad óptima del servicio y, será la responsable de realizar los estudios tendientes a mejorar el servicio público, esto es, simplificación de trámites, tiempos de prestación del servicio, mobiliario y remodelación de áreas óptimas para el servicio, etcétera, con el propósito de que se mantenga una óptima calidad en el servicio público. Es evidente que

dicha Secretaría será la que concentre las necesidades de otras Secretarías, dependencias, instituciones u organismos del sector público, así como las que presenten los ciudadanos, con el propósito de que exista una mejora en la calidad del servicio. Para ello se implantaran auditorias administrativas que tengan como único fin la corrección de desviaciones, con el propósito de ir profesionalizando el servicio público y, a su vez dichas correcciones ingresen como insumos a la Secretaría responsable, quien será la encargada de formular y coordinar las políticas públicas.

Cabe señalar que, la urgencia que se percibe en la Administración Pública por mejorar el servicio público, se ha convertido en una quimera por alcanzar de todo gobierno. Sin embargo, es importante mencionar que, no siempre los objetivos de la ciudadanía coinciden con los del gobierno, por lo que cuando se habla de eficiencia es necesario preguntarnos ¿eficiencia para quién?, ya que se puede hablar de una eficiencia hacia adentro del gobierno o hacia fuera de éste. Así también, al plantearnos el problema de la profesionalización debemos hacerlo desde una óptica general que nos lleve a formularlo hacia adentro del sistema burocrático y hacia afuera de éste, dando por resultado, que el gobierno al proporcionar los servicios públicos, lo haga con la oportunidad, calidad y eficiencia y eficacia desde el punto de vista no sólo del gobierno, sino también de la ciudadanía, que es en última instancia la que fortalece su legitimidad, a través de la confianza que se deposita en la representación que le fue conferida.

Es claro que la profesionalización del servicio público no debe ser concebida como una moda, ni como "... una etapa más en la vida de los gobiernos y las administraciones públicas."(Uvalle 43, *Institucionalidad*); ya que la profesionalización tiende a hacer más efectivas y eficientes nuestras instituciones y organizaciones, las cuales son resultado de la evolución de los grupos humanos, quienes han buscado en todo momento que la convivencia de los individuos se desarrolle en un ambiente de armonía, colaboración y bienestar, a través de construir organizaciones cada vez más eficientes que respondan a las necesidades y demandas de una sociedad dinámica en constante cambio, que cada vez siente más la urgente necesidad de contar con instituciones eficientes y eficaces, al tomar conciencia del servicio que prestan las mismas a una sociedad organizada, ya que "nacemos dentro de

organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización, y cuando llegue el día del entierro la organización más grande de todas- El Estado- deberá otorgar su permiso oficial.” (Etzione 1) Por lo tanto, es el momento de dejar atrás la improvisación, para pensar en un sistema profesionalizado que ofrezca estabilidad a la Administración Pública, para desterrar para siempre las prácticas nocivas y, proclamar: “No más Estado injustificado, no más Administración Pública improductiva; no más burocratización perniciosa; no más cultura centralizada,…” (Uvalle 200, *Institucionalidad*); luego entonces, estaremos arribando a una Administración Pública que responda verdaderamente a los intereses de sus gobernados, en donde la gobernabilidad sea resultado de la legitimidad y el consenso alcanzado por el gobierno, al seguir los principios democráticos como ejes rectores de su quehacer cotidiano.

La tarea no es fácil, si consideramos que el *Leviatán* es el gran arbitro en el que encuentran su manifestación todo tipo de grupos con diferentes intereses y demandas, y que su instrumento (la Administración Pública) busca en todo momento dar atención a las mismas, muchas veces en detrimento de otras, lo que podría desembocar, en determinado momento, en conflicto la acción o falta de acción que el Estado despliegue a través de su Administración Pública, ya que la institucionalización del poder estatal (el presidencialismo) ha resultado en que la administración sea difusa en su actuación; aún en nuestros días tiene un gran poder discrecional y la relación entre el aparato administrativo y quien tiene el poder político se basa en la búsqueda de la legitimación.” (Morales 86)

Si la gobernabilidad se sustenta cada vez más en principios democráticos, es de esperarse que dichos principios se filtren a la estructura administrativa y que se destierren ciertos vicios, permitiendo un desarrollo armónico de la sociedad, ya que estos han impedido que la Administración Pública se desarrolle dentro de un marco de neutralidad ideológica y con pleno respeto a la normatividad que la rige; lo que a su vez ha impedido la eliminación de las desigualdades que privan en el actual sistema político que no ha terminado de salir de su etapa corporativa. Para ello, la profesionalización juega un papel

muy importante, no solo en la etapa de transición, sino en la de formación y en la de consolidación de una nueva reforma administrativa que considere todo el universo de actores y elementos que inciden en la cosa pública, para que se produzca un desarrollo armónico y democrático de la sociedad, que atienda con justicia y responsabilidad las demandas de una sociedad cada vez más compleja; por lo que al realizarse una nueva reforma administrativa, la profesionalización no dejará de ser una constante de la vida pública, ya que de su instrumentación dependerá la eficiencia y eficacia del gobierno y de sus instituciones, por lo que es necesario institucionalizar la profesionalización de la función pública en una Secretaría de Estado que se encargue de que los márgenes de calidad en la prestación de los servicios públicos se cumplan conforme a lo establecido en la propia legislación de la materia, buscando que la retórica sea desplazada por la acción responsable del gobierno, al cumplir con sus planes y programas, con lo cual se evitará el dispendio en mensajes televisivos y anuncios espectaculares, que tratan de convencer a una sociedad cada vez más escéptica y politizada, de las supuestas acciones de gobierno.

Una sociedad organizada requiere de un gobierno no solo organizado sino más responsable, que se encuentre a la altura de una sociedad que está cada vez más politizada y que demanda servicios, no con la idea de la concesión o buena voluntad de un gobierno paternalista, sino como un derecho en el que la cosa pública ya no es un asunto exclusivo del Estado, sino un asunto público que concierne a la colectividad y sobre el cual esta debe tener ingerencia. Es por ello que hoy día contemplamos el fin del Estado protagónico que da paso a un Estado de participación ciudadana, en donde los organismos no gubernamentales tienen ya una amplia participación en las decisiones del gobierno y, en donde la búsqueda de consensos a través de la consulta ciudadana se empieza a convertir en una práctica frecuente. Es por ello y, con el propósito de institucionalizar esa fuerza que cada vez empuja más en la búsqueda de espacios de participación, que el Estado debe implementar nuevos mecanismos que hagan que la Administración Pública continúe siendo una opción válida y confiable a las crecientes demandas de la ciudadanía, por lo que la reforma administrativa representa una oportunidad para dar vida a una nueva Administración Pública con rostro humano, que contemple en ese nuevo diseño, no solo la participación de la sociedad civil, sino la de todas las fuerzas

que integran a la sociedad y, que den por resultado una Administración Pública democrática, eficiente, participativa y acorde con las necesidades de una sociedad cada vez más compleja, dinámica y cambiante.

Por lo anterior, el funcionamiento de una Secretaría de la Administración Pública o de la Función Pública se plantea hoy día como una necesidad insoslayable e impostergable que debe estar contemplada en el marco de la reforma del Estado, si se quiere lograr que la Administración Pública haga frente a las crecientes demandas de la ciudadanía de una manera oportuna, eficiente y eficaz, eliminando los vicios y tradiciones que la han caracterizado y desgastado, haciendo que el Estado pierda credibilidad y confiabilidad ante una sociedad que le cuestiona cada vez más su legitimidad y vulnera su gobernabilidad, al poner en entredicho la capacidad de respuesta de su aparato administrativo.

Como ya se ha mencionado, la profesionalización de los servidores públicos y del servicio público no es una cuestión de moda, sino una tarea que debe ser asumida con toda la responsabilidad y el compromiso que atañen a las tareas que el Estado lleva a cabo en representación de la ciudadanía. Si reflexionamos en la tarea o tareas que debe llevar a cabo el Estado con el propósito de mantener el rumbo y la gobernabilidad de una sociedad que se torna cada vez más compleja y, si a esto añadimos que dicha gobernabilidad no debe ir sola, sino que ésta debe estar acompañada de justicia social, de democracia, de pluralismo político, de un respeto al estado de derecho; entonces nos encontramos que esa gobernabilidad no solo debe estar fundada en una maquinaria profesional, sino que esa maquinaria profesional debe responder a las expectativas de una sociedad democrática y compleja, ya que la maquinaria administrativa no posee una ideología predeterminada, sino que sigue los lineamientos y directrices de la ideología dominante, por lo que, hasta ahora, la Administración Pública no posee una autonomía propia, sino que en todo momento se encuentra al servicio de aquella.

Se ha dicho que lo ideal en la profesionalización de la Administración Pública, es que esta mantenga su independencia respecto de los vaivenes de la política, situación que se encuentra alejada de lo que acontece en el sistema político mexicano, en donde la Administración Pública se encuentra invariablemente influenciada por el grupo gobernante en turno y atiende los

dictados de éste. Es claro que la Administración Pública puede y debe mantener cierta distancia de los vaivenes de la política, con lo cual se reforzará y revitalizará ésta. Con el funcionamiento óptimo de la Secretaría de la Administración Pública o de la Función Pública, ésta tendrá por orientación la interpretación de la ley, con lo que además de dar certidumbre al ciudadano, de la existencia de una administración estable, al mismo tiempo se fortalecerá el estado de derecho, ya que quienes manejan la Administración Pública no acatarán más las decisiones de personalidades sino los dictados de los propios ordenamientos respecto al funcionamiento propio de la Administración Pública, por lo que resulta imprescindible actualizar, reformar y en innumerables casos crear la normatividad específica que disminuya o anule la discrecionalidad de quienes manejan la Administración Pública. Con una Administración Pública con la respectiva orientación sobre lo que debe hacerse en cada etapa, período o proceso, se estará aceitando constantemente con nuevos procedimientos que busquen no solo simplificar trámites, sino mejorarlos o cambiarlos, a efecto de que la administración que se refiere a trámites permanentes, continuos y rutinarios, vaya funcionando en forma automática, desterrando vicios e inercias que la afectan. Para esto, la Secretaría de la Administración Pública o de la Función Pública tiene mucho que hacer, ya que dentro de sus áreas deberán existir aquellas que se refieren al estudio e investigación de la Administración Pública para su perfeccionamiento.

Si existen dependencias, áreas, institutos, organismos, etcétera, que estudian el crecimiento de la población, es necesario que existan también instituciones u organismos que estudien y analicen el impacto que provoca dicho crecimiento, no solo en la esfera de sus demandas, sino en lo que es más importante: ¿como combatirlas?, ¿con que recursos?, ¿con que procedimientos?, etcétera.

Por otro lado, en la medida que la globalización se convierte en una realidad patente en todos los países y que las comunicaciones acercan cada vez más a las sociedades, difícilmente un país puede permanecer aislado de los beneficios de las sociedades más avanzadas, ya que las comunicaciones nos llevan invariablemente a comparar nuestra sociedad con otras sociedades y, a condenar ciertos actos que ocurren en otras latitudes, así como a imitar ciertas medidas que son saludables para todos los seres humanos, etcétera.

Es por esto, que en lo que respecta a la Administración Pública, una de las tareas de la Secretaría sería la de compartir las experiencias con otros países en materia del manejo de los asuntos públicos, con el propósito de adoptar medidas que beneficien al sector público y a su ciudadanía, sean estas internas o externas. Uno de los beneficios de la democracia incipiente que empieza a vivir el sistema político mexicano, es el incremento en el juego de los partidos políticos y la certidumbre creciente de que el voto es y será respetado, convirtiéndose este en una arma efectiva de los ciudadanos, para castigar o premiar la actuación del gobierno en turno, por lo que podemos decir, que hemos transitado del monopolio del poder de un partido político a la apertura del juego democrático de verdaderos partidos políticos que, a futuro, se disputarán el poder ofreciendo, no solo las mejores ofertas de gobernación a la ciudadanía, sino que la ciudadanía estará en posibilidades de calificar su desempeño a través de quienes gobiernan o gobernaron, por lo que una actuación pobre traerá como consecuencia un pobre número de simpatizantes, así como una actuación que traiga beneficios tangibles a la población traerá como consecuencia un incremento considerable de simpatizantes en las urnas. Con el óptimo desempeño de la Secretaría de la Administración Pública o de la Función Pública, no solo la Administración Pública se verá beneficiada, sino la ciudadanía en general, ya que quienes capitalizarán los mejores proyectos y procedimientos para el funcionamiento de esta, ya no serán los políticos, sino un grupo de expertos profesionales de la Administración Pública, en los que el proyecto en cuestión no llevará el sello de algún partido político, ni se convertirán en propuestas de campaña de ningún político, ni programa de acción de ningún candidato de algún partido político, sino que en todo momento serán los profesionales de la Administración Pública quienes definan el mejor rumbo de la Administración Pública, teniendo como base y fundamento el ensayo y error y la experiencia de algunos otros países que compartan posiblemente similares características a las que vive o ha vivido México. México no debe olvidar que por diversas razones cuando se asume la dirección de alguna institución u organismo, es difícil contar con documentos e información sobre proyectos ya realizados (memoria institucional diluida), (Moctezuma 13) por lo que quienes toman el mando o dirección de alguna institución posiblemente empiecen de cero, buscando que hay, quizás

aprendiendo y preguntando a los empleados que permanecen, ¿cómo se venía realizando tal cosa y tal otra?, o quizás se siga el camino, que si bien no es el mejor, si es por el que generalmente se opta, que es el de implantar nuevas políticas, establecer nuevos procedimientos y nuevas formas de hacer las cosas, con lo que se pretende que la institución marche de la mejor manera, lo cual difícilmente ocurrirá, ya que la mayoría de las veces quizás se estará caminando por vías que ya se han transitado y las cuales no fueron del todo exitosas. Así también, quizás se implementen nuevos proyectos que en otros tiempos ya se hubiesen instrumentado y se crea que son nuevos porque quien los está implementando acaba de tomar el cargo, o acaso se pongan en práctica novedosos procedimientos, sin considerar que estos en otros tiempos fueron utilizados sin un resultado exitoso. Si se quiere avanzar en la profesionalización de la Administración Pública, debe buscarse en todo momento preservar la memoria institucional de aquello que ha sido funcional y de lo que no ha sido, con el propósito de hacer a un lado los errores del pasado y se tome en consideración la experiencia de la propia institución para poder seguir avanzando en el perfeccionamiento de la función pública. De otra manera, se estarán gastando recursos y tiempo, mientras la ciudadanía espera resultados; lo que no ocurriría con una administración profesionalizada que contaría con la experiencia de su personal y con la experiencia institucional contenida en la memoria institucional, lo que haría que el manejo de los asuntos públicos fuese un asunto relativamente sencillo al que habría que dedicar pocas energías y atención, para concentrarse en asuntos “nuevos” que reclamen un cambio cualitativo en beneficio del servicio público.

La profesionalización de la Administración Pública requiere no solo de contar con una estructura orgánica con funciones bien definidas, sino que a su vez, que esa estructura orgánica se encuentre en un nivel jerárquico apropiado e investida del suficiente poder político que le permita instaurar la profesionalización en todas las dependencias, instituciones u organismos del gobierno federal; por lo que lo deseable, como ya lo dijimos, es que exista una Secretaría de Estado dedicada exclusivamente a la Administración Pública y, en especial a las tareas de profesionalización y modernización de la Administración Pública. La Secretaría mencionada podría llevar el nombre de Secretaría para la Profesionalización y Modernización de la Función Pública, o

en su caso, podría reducirse el nombre a Secretaría de la Función Pública, pero sin olvidar las prioridades de la misma que son: profesionalización y modernización de la Administración Pública.

La Secretaría responsable sería la encargada de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la función pública, atendiendo las experiencias previas de las dependencias, instituciones u organismos del sector público, así como las necesidades de la ciudadanía a través de la consulta y la opinión pública, para lo cual contará con un Instituto con un área especializada en prensa y medios masivos de comunicación, que recogerá de la manera más clara y objetiva las demandas reales de la ciudadanía.

La Secretaría de la Función Pública tendrá como grandes objetivos, entre otros, los siguientes: la atención del servicio público de carrera y; la modernización de la Administración Pública, para lo cual contará con dos Subsecretarías, una orientada a la función pública y la otra a las políticas públicas y el presupuesto. La Secretaría de referencia tendrá en línea staff a un Consejo General y; el Instituto Superior de la Función Pública dependerá en forma directa del Secretario.

Cuando planteamos que la Secretaría encargada de la profesionalización y la modernización de la Administración Pública deberá contar con un amplio poder político basado en el manejo de la hacienda pública, lo cual le permitirá concretar los acuerdos relativos a la profesionalización y modernización de la Administración Pública, lo que estamos previendo es que los proyectos de modernización y profesionalización no se detengan por falta de asignación de recursos, sino que logren su plena realización. Lo problemático que pueden resultar las diferencias personales (Pardo, *Viabilidad política* 31) entre dos Secretarías que de acuerdo con la Constitución tienen la misma jerarquía se ilustra a continuación con lo ocurrido con el Proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera, ya que “Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), corresponde a la SHyCP elaborar la ley, pero antes de ser una iniciativa formal, debe contar con el visto bueno de la SECODAM. Esto vino a dificultar significativamente las cosas, pues el proyecto tenía que ser el fruto de los acuerdos entre dos secretarías, lo cual se revelaría como conflictivo” (Guerrero, Juan Pablo 31)

De la Subsecretaría de la Función Pública dependerán Direcciones Generales, entre las que destaca la Dirección General de Profesionalización de la Función Pública, que será la encargada de poner en marcha y mantener en óptimas condiciones de funcionamiento el servicio civil de carrera. De la Subsecretaría de Políticas Públicas y Presupuesto dependerán Direcciones Generales, entre las que destacan: la Dirección General de Planeación y Presupuesto y la Dirección General de Políticas Públicas, las cuales desempeñarán un papel muy importante en acciones tendientes a mantener en óptimas condiciones la modernización y profesionalización de la Administración Pública.

En lo que respecta al Instituto Superior de la Función Pública, este dependerá en forma directa de la Secretaría de la Función pública y, sus actividades estarán encaminadas a profesionalizar el servicio público a través de la puesta en marcha de un programa de profesionalización de la Administración Pública que se retroalimiente de las necesidades que presenta la sociedad y, que por diferentes canales y vías ingresen como insumos para la preparación del plan general de profesionalización anual que instrumente el Instituto mencionado.

El Instituto Superior de la Función Pública tendrá un Secretario General que será el encargado de coordinar los trabajos que llevará a cabo el mismo, para lo cual tendrá bajo su responsabilidad tres áreas: el Centro de Estudios Superiores de la Función Pública, el Centro de Estudios Regionales de la Función Pública y, el Centro de Estudios Internacionales de la Administración Pública, cuyas funciones se detallarán más adelante.

6.2.- En Busca de una Nueva Estructura

Con el propósito de que la profesionalización de los servidores públicos y, la modernización de la Administración Pública en México se conviertan en una realidad constante en el servicio público, se hace necesario establecer la normatividad específica que la haga posible, ya que hasta el momento cada dependencia, institución o Secretaría que ha intentado poner en práctica la profesionalización, ha instrumentado su propia normatividad (Moctezuma 169) a saber:

INSTITUCIÓN

SOPORTE NORMATIVO

Servicio Exterior Mexicano Mexicano.	Ley y Reglamento del Servicio Exterior Mexicano.
Sistema Integral de Profesionalización. sionalización del INEGI	Acuerdo del Sistema Integral de Profesionalización.
Carrera Magisterial	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
Sistema de Especialistas en Hidráulica	No existe.
Servicio Profesional Agrario	Estatuto del Servicio Profesional Agrario.
Servicio Civil de Carrera de la PGR	Ley Orgánica de la PGR y su Reglamento.
Servicio Civil de Carrera de la PGJDF	Ley Orgánica de la PGJDF y Reglamento.
Carrera militar	Ley Orgánica del Ejército y Fuerzas Armadas y Reglamento.
Carrera judicial de	Ley Orgánica del Poder Judicial y Reglamento de la Carrera Judicial.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, de acuerdo con los autores de la obra "Por un Gobierno con Resultados" (Moctezuma y otro 169), no existe la normatividad específica que regule en forma general la profesionalización del sector público, por lo que lo primero que habrá que hacer es establecer la normatividad específica que haga posible la profesionalización y, para ello se tendrá que revisar en forma minuciosa el artículo 123 en su Apartado "B" de nuestra Carta Magna, con el propósito de hacer realidad el mismo, o en su caso, realizar las reformas necesarias que hagan posible la implementación de

la profesionalización en el sector público. Al respecto la fracción VII, VIII y XIV (Rabasa 323 y 325) señalan:

“VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;”

“VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;”

“XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

Las fracciones invocadas representan las bases sobre las que deben sostenerse los principios para la profesionalización de la Administración Pública, ya que la fracción VII, hace referencia al establecimiento de escuelas de Administración Pública por parte del Estado, aspiración que en la actualidad no ha logrado concretarse, ya que no existe una escuela de Administración Pública como lo establece nuestra Carta Magna.

En lo que respecta a las fracciones VII y VIII; su aplicación se circunscribe a los trabajadores de base, más no así a los de confianza, cuya especificidad la encontramos en la fracción XIV del mencionado artículo, que señala que dichos trabajadores tendrán únicamente los beneficios de protección al salario y los de la seguridad social; por lo que la reforma al artículo 123, fracciones VII y VIII, deberá ampliarse a los trabajadores de confianza, con el propósito de hacer realidad el servicio civil de carrera al requerírseles a su ingreso la demostración de los conocimientos y aptitudes para ocupar los puestos a los que aspiren. Lo anterior no quiere decir que tal disposición se cumpla a cabalidad con los empleados de base, o que la misma deba servir de modelo de aplicación a los servidores públicos de confianza, ya que en el caso de los trabajadores de base, si bien es cierto que se aplican

exámenes de conocimientos para su ingreso, dichos exámenes no garantizan un dominio pleno del trabajo que va desarrollar el aspirante y, mucho menos se tiene cuidado de hacer un trabajo de actualización de dichos exámenes, a efecto de que sean lo más apegado a las necesidades del perfil del puesto vacante, por lo que dichos exámenes se han convertido en un mero trámite que no tiene nada que ver con el perfil del puesto que se requiere, dándole, por tanto, mayor importancia a los exámenes psicométricos y de habilidades mecánicas, como en el caso del puesto de secretaria en la que cualquier persona puede ver de manera tangible si una aspirante a dicho puesto tiene velocidad en la máquina o no la tiene.

Con relación a que el Estado organizará escuelas de Administración Pública, dicha aspiración se ha quedado en eso, ya que a lo sumo encontramos cursos de capacitación para habilidades mecánicas, de relaciones humanas u ortografía, que están muy lejos de formar las escuelas de Administración Pública que menciona nuestra Carta Magna. Lo anterior nos hace ver la urgente necesidad de reformar el artículo 123, para dar vigencia a la fracción VII y, en base a ello profesionalizar el servicio público, ya que el establecimiento de una escuela o escuelas de la Administración Pública, se encontrarán enfocadas al servicio público y no únicamente a actualizaciones en habilidades mecánicas, sino en una constante búsqueda de mejorar el servicio público a través de una permanente mejora de su personal, mismo que en forma constante se estará profesionalizando en las habilidades que el puesto requiera. Para lo anterior, es necesario llevar un seguimiento de las actividades de profesionalización llevadas a cabo por el personal, cuyo reflejo se traducirá en una constante mejora del servicio público prestado a los usuarios, ya que la permanente evaluación de este permitirá la corrección de posibles fallas o errores que pudiesen detectarse, mismas que ingresaran como insumos para la elaboración de nuevos cursos de profesionalización que tiendan a eliminar las fallas que se detecten.

Lo anterior nos hace ver que es de suma importancia aprender de los errores en que ha incurrido la administración al instrumentar las políticas públicas, a fin de ir corrigiendo y profesionalizando el servicio público, ya que solo a través del ensayo y error se podrá avanzar en la búsqueda de un mejor servicio público profesional y, se podrá permanecer en la modernización de su

Administración Pública. La modernización de la Administración Pública no es una cuestión de moda como lo señalan diversos autores, sino que es una tarea permanente que requiere de constancia y esfuerzo para permanecer en ésta, entendiendo que lo que hoy es moderno mañana ya no lo será y, si se quiere permanecer en la modernidad habrá que caminar a la par con esta e incluso adelantarnos a los problemas, vislumbrando sus posibles soluciones. Así, en esa tesitura, el profesor Ricardo Uvalle Berrones señala que "... la profesionalización no puede ni debe considerarse como una moda. Es asunto de interés público que se vincula con la capacidad instalada de los gobiernos y las administraciones públicas. Alude a etapas de cambio institucional que se proyectan de modo complejo hacia la construcción de los sistemas de gestión pública que acreditan la eficacia de los gobiernos y las administraciones públicas." (Uvalle, *Institucionalidad* 52). Ello se logrará solo si se tiene un espacio para la reflexión, el cual se encontrará en las escuelas o institutos de la Administración Pública, ya que si un gobierno únicamente se sustenta en una junta de "nobles" o de "especialistas", estará sosteniéndose sobre soportes bastante débiles, al tener solo la versión parcial de quienes tienen "acceso" al gobernante.

La reforma del Estado y por tanto de su Administración Pública tendrán como propósito abrirse a la pluralidad y encontrarse que los gobiernos están conformados por hombres y mujeres con errores y aciertos y que solo los gobiernos horizontales, los que toman en consideración a las grandes mayorías, los que escuchan sus demandas, están llamados a ser gobernantes exitosos en sus tomas de decisiones y en la implantación de políticas que afectan a sus gobernados.

La profesionalización de los servidores públicos además requiere de la adecuación de la fracción VIII del artículo 123, ya que dicha fracción nos señala que los ascensos deberán otorgarse en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad; sin embargo, y no obstante que dicha fracción se encuentra enfocada a los servidores públicos de base, la misma, como la anterior, no ha sido plenamente cumplimentada en virtud de que no hay un seguimiento que nos haga ver que hay un incremento de los conocimientos de los servidores públicos y mucho menos se tienen contemplados los exámenes periódicos que así lo certifiquen, por lo que, ante la ausencia de tales criterios, la antigüedad

ha tenido un gran peso en la permanencia en el puesto de los servidores públicos de base, no así los conocimientos y aptitudes, cuya ambigüedad ha impedido su concreción, ya que al no instaurarse mecanismos que midan dichas categorías, estas resultan ser sumamente subjetivas y arbitrarias.

Cabe señalar que en lo que respecta al servicio civil de carrera, este fue tomado como tema de campaña de por lo menos tres candidatos a la presidencia de los siguientes partidos y asociaciones: Partido Revolucionario Institucional, Partido Democracia Social y, Plataforma Electoral de la Alianza por México, lo que nos indica que existe una sensible preocupación por la instauración del servicio civil de carrera, no solo por parte de los partidos políticos, sino en la gran mayoría de los servidores públicos, ya que por un lado, no existe por parte de los trabajadores de base la posibilidad de acceder a posiciones de mayor responsabilidad y, por otro lado, los trabajadores de confianza no logran tener permanencia en el puesto, no obstante que sus condiciones salariales son más favorables que las de los trabajadores de base. Es evidente que las promesas de campaña no nos dicen nada, en virtud de que ya se han dado tales pronunciamientos en otros tiempos y, más aún, que el partido triunfante no perfiló ningún compromiso relacionado con el servicio civil de carrera, lo cual nos lleva a inferir que no forma parte de las prioridades del gobierno actual y por otro lado, la puesta en marcha de un servicio civil de carrera “implica modificar condiciones de fondo en temas sensibles como es la materia laboral.” situación que difícilmente avanzará, en virtud de que “..., por un lado el conflicto de grupos que sostienen modelos no sólo distintos, sino encontrados y, por el otro, diferencias personales que contribuyen de manera más importante de lo que se supone, a la aprobación de proyectos de factura gubernamental pero de impacto social innegable.” (Pardo 37, *Viabilidad política*)

Por otra parte, si queremos hacer que el servicio público se profesionalice, lo primero que debemos hacer es profesionalizar a su personal y, olvidarnos para siempre de la capacitación que nunca resolvió los problemas de mejoramiento del personal público; ya que en todo momento se proporcionó una capacitación aislada, sin medición de resultados, ni del impacto producido en el servicio público, tampoco se corrigieron deficiencias, ni se fueron formando verdaderos servidores públicos a través de una formación

monitoreada y, mucho menos se fue cuidando que los mejores servidores públicos permanecieran, enriqueciendo con su experiencia a la institución, sino que en todo momento se otorgó capacitación porque así lo establece la normatividad o en su caso, la Constitución de nuestro país. Una verdadera formación de servidores públicos no solo se centra en elegir a los mejores, sino que lo más importante, es que se responsabiliza de su formación permanente, entendiendo que la mejor inversión que cualquier institución o empresa puede hacer es la de formar a su personal, esto es, profesionalizarlo y hacerlo sentir parte importante de la institución o empresa. La formación de servidores públicos va más allá de la capacitación, no solo porque monitorea en todo momento el desempeño de los servidores públicos, sino que está atenta de sus necesidades de desarrollo e implanta los cursos que los provean de nuevas habilidades y destrezas de acuerdo con la función que tengan encomendada. Así también, la formación está atenta a las promociones de quienes han tenido un buen desempeño, de manera de dar vigencia al tan debatido tema del denominado “servicio civil de carrera”, con lo que se estará incentivando al servidor público, al reconocer su trabajo con el ascenso en el escalafón correspondiente, por lo que, la instauración de un verdadero servicio civil de carrera traerá como consecuencia un personal público profesionalizado, con espíritu de servicio, honesto, dedicado y comprometido con los objetivos que persigue la institución u organismo; ya que dichas cualidades se van cultivando en el servidor público en la medida que la evaluación del desempeño del servidor público se convierte en una constante y, que este encuentra en el servicio público su realización profesional y la certidumbre y estabilidad que brinda el servicio civil de carrera.

El diagnóstico que presenta la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, nos permite reforzar la propuesta en la necesidad de profesionalizar el servicio público. Sin embargo, al hacer referencia al estado actual que presenta el sistema político mexicano, no lo hace apegado a la objetividad que exige su diagnóstico, ya que asume como un hecho de que existe una publicidad transparente y que el imperativo de rendir cuentas y la administración por resultados existente “exige un régimen de personal que sea profesional y estable” (Muñoz 178). Es evidente que un diagnóstico debe presentarse con la mayor fidelidad a la realidad que intenta transformar, ya que de lo contrario, la

reforma que se intentase estaría sustentándose sobre bases ficticias que únicamente nos conducirían a plantear cambios o reformas que no son congruentes con la realidad.

Si consideramos el hecho de que no existe una publicidad transparente y que el rendimiento de cuentas, así como la administración por resultados se encuentran todavía alejados de la realidad de nuestro sistema político mexicano y, que a la vez, tales rubros deben ser abordados en su justa dimensión, con el propósito de considerarlos en la reforma administrativa que debe estar incluida en la reforma del estado, luego entonces, el servicio público de carrera debe contemplar que dichos rubros exigen transformarse conjuntamente con la reforma al servicio público, ya que si no existe una transformación de conjunto de la Administración Pública, difícilmente tendrá éxito el servicio público de carrera y, en su lugar posiblemente surjan nuevos vicios y desviaciones que hagan manifestar a los detractores del servicio público de carrera que se han equivocado quienes impulsaron su instauración.

CAPITULO SÉPTIMO
Propuestas para la Profesionalización de la
Administración Pública en México

Evidentemente pueden existir un sinnúmero de elementos para lograr la profesionalización de la Administración Pública, pero el objetivo del presente trabajo no es el hacer una relación exhaustiva de los mismos, sino por el contrario, es presentar aquellos que, desde el punto de vista de este trabajo, resulten más significativos para un cambio cualitativo y permanente de la Administración Pública, mismos que a continuación se desarrollan:

7.1.- Educación y Administración Pública

Uno de los puntos que, lamentablemente, son poco abordados es el tema de la educación relacionado con la Administración Pública, el cual, sin embargo, permea todas o casi todas las actividades de la vida de los individuos en sociedad; ya que es en la educación donde se forma, si se quiere, el buen ciudadano, con profundos y firmes valores basados en la ética y la moral.

Para que puedan desarrollarse determinados valores en una sociedad, es importante que se fomenten en forma armónica en la escuela, la familia y la sociedad, entendiendo ésta última como el espacio público en el cual se desarrollan los valores éticos, morales o filosóficos, de un conjunto de seres humanos que interactúan en un determinado espacio geográfico y que se identifican con determinados símbolos y una lengua común. Ese espacio público al que nos referimos es el que contrasta con los valores que la escuela “enseña”, ya que el convivir con un conglomerado cada vez más numeroso de seres humanos genera contradicciones, conflictos de intereses en los que el bien común se convierte en un tema a debatir y, la categoría de espacio público se pone en tela de juicio, ya que la actividad del Estado tiene que decidir que tipo de políticas llevar a cabo, lo que sin lugar a dudas acarreará el beneplácito de ciertos grupos y el descontento de otros.

Por otro lado, no debe olvidarse que ese espacio público en donde a diario convergen millones y millones de seres humanos es el foco de atención de la pantalla pequeña, misma a la que tienen acceso sin ninguna restricción los individuos desde los primeros años de vida y la que a su vez promueve o exhibe indudablemente los valores de una sociedad, ya sea esta sana o enferma; por lo que los medios de comunicación, en especial la televisión:

educa, fomenta determinados valores, crea opinión, ideologiza, enajena, etcétera.

Lo anterior no quiere decir que la tecnología de los medios electrónicos sea algo nociva en nuestro tiempo; pensar así sería como regresar a las formas del pensamiento europeo del siglo XVIII con el llamado movimiento luddista¹; lo cierto es que la tecnología electrónica se encuentra solo en manos de unos cuantos y, de estos dependen los objetivos y propósitos de la misma, sin olvidar el control que ejerce el Estado y, el marco regulatorio en el que se mueve esta, por lo que podemos concluir que la televisión tiene una gran influencia en la formación de valores y forma parte del proceso educativo y formativo de los ciudadanos.

La pregunta que se harán los lectores es ¿qué tiene que ver esto con la Administración Pública y, más aún con la profesionalización del servicio público? La respuesta a la misma nos la proporcionan las pretensiones u objetivos que persigue la nueva Administración Pública, que son: el de contar con servidores públicos honestos, éticos y morales, con vocación para el servicio público. Los objetivos que se pretenden alcanzar parten de implantar una nueva moralidad y ética en los servidores públicos, sin prever los elementos que inciden en la formación de los ciudadanos y sin abordar el problema de la ética y la moral de una manera global, ya que la Administración Pública no es una isla, sino que está inmersa en una sociedad que debe renovarse a su vez si queremos producir un cambio significativo, por lo que el papel que juega la escuela, la familia y los medios de comunicación es fundamental en la formación de valores que formen ciudadanos solidarios, comprometidos con los valores éticos y morales que tiendan al desarrollo armónico de la sociedad en su conjunto, ya que difícilmente podremos formar individuos con altos valores éticos y morales, si la cúpula gobernante y la sociedad en general presenta una descomposición que a diario es exhibida en

¹ “El luddismo fue la primer forma más o menos organizada de lucha obrera. El luddismo es un amplio movimiento que consistió principalmente en la destrucción de máquinas por parte de los obreros. Ellos pensaban que las máquinas eran las culpables de la situación, ya que no sólo provocaban el desempleo y los accidentes sino también la monotonía del trabajo y la enajenación derivada de todo aquello. Al parecer el nombre del movimiento proviene del calcetero llamado Ned Ludd, quien fue el primero que concientemente destruyó una máquina.” Extracto del libro de Historia Universal Moderna y Contemporánea de Miguel Ángel Gallo Tirado, , Ediciones Quinto Sol, México. 1997. 273

la pantalla chica y, en la cuál, como ya lo dije, los ciudadanos tienen acceso, sin ninguna restricción, desde los primeros años de vida.

Respecto a la educación moral, Gilberto Guevara Niebla (Guevara 8) señala que “No obstante la importancia de la función escolar en la educación moral y en la formación de la personalidad, debemos reconocer que poco se discute sobre el tema.”; por lo que para implantar una nueva moralidad en la sociedad y, en forma específica en el servicio público, lo primero que debemos hacer es implantarla en la educación escolar, ya que hasta ahora podemos afirmar que “Nuestra educación básica es predominantemente intelectual.” (Guevara 8); difícilmente se pone el énfasis en los valores que está adquiriendo el individuo y mucho menos se promueven los valores actitudinales, por lo que resulta absurdo tratar de educar en la moralidad, si no la promovemos desde los primeros años, ya “... que la moral no se enseña como disciplina escolar, y muy poco se discute sobre ella. En la escuela se viven problemas y conflictos morales: niños que dicen mentiras, actos de irrespeto y violencia, discriminaciones raciales, sociales o sexuales, abusos contra niños en desventaja, robos, impuntualidad, descuidos, egoísmos, etcétera...” (Guevara 8); por lo que el problema de la moralidad del servicio público debe atacarse de raíz si queremos realizar un cambio significativo en la Administración Pública, ya que “...El problema de México es..., como hacer que la escuela contribuya decisivamente a formar ciudadanos; en primer lugar, libres, autónomos, seguros de sí mismos, con capacidad de tomar decisiones; en segundo, con un bagaje ético que los haga honestos, amantes de la verdad y enemigos de la mentira, tolerantes y respetuosos de las diferencias...” (Guevara 8). Los ideales a alcanzar son bastante ambiciosos, si consideramos, como lo señala Gilberto Guevara Niebla, que el individuo se encuentra desde los primeros años de vida cargado con una serie de impulsos y actitudes de carácter ético y moral y; si aunado a ello, no se le educa en la ética y la moral; resulta absurdo pretender que dicho individuo adquiera éstos valores en forma espontánea, únicamente porque así lo indica la normatividad vigente, sin querer ver que hace falta un trabajo desde abajo, desde los primeros años de vida escolar, ya que, sin pretender confirmar lo que decía Thomas Hobbes respecto de que el hombre es malo por naturaleza, lo cierto, es que no le hace ningún mal al individuo proporcionarle una educación ética y moral desde los primeros años

de vida escolar, con lo que estaríamos previendo o atacando la posible malignidad del hombre, a la que se refería Hobbes.

Asimismo, al pretender crear servidores públicos honestos y comprometidos con el servicio público, no debe olvidarse que hoy día"... el retorno a la educación moral no está del todo claro, pues los profesores, ignorantes de esta materia, se preguntan, con razón: ¿cuál moral?, ¿cómo se enseña moral?, y los que más saben del asunto se interrogan ¿cuáles son los valores que vamos a fomentar? No hay programas al respecto, no hay guías claras, no hay libros de texto, tampoco hay tiempo para ocuparse de otra cosa." (Guevara 24) Es importante recordar, que no porque la educación moral y ética no se encuentre dentro del currículo escolar, esta no existe. La educación moral y ética existe como currículo oculto, en las actitudes y acciones de todos los participantes, sin embargo; de lo que se trata aquí es de hacer explícito algo que viene ocurriendo todos los días, esto es, ser concientes de los valores básicos que queremos formar en la ciudadanía e incluirlos dentro de los planes y programas escolares como parte del currículo escolar y, plantearnos a su vez, si los ideales educativos son acordes con los valores sociales que queremos alcanzar. Solo de esa manera estaremos dando los pasos para formar ciudadanos honestos y comprometidos, entre otras cosas, con el servicio público y con la sociedad en general.

7.2.- El servicio civil de carrera

La imperiosa necesidad de contar con un verdadero servicio civil de carrera para profesionalizar y modernizar el servicio público es cada vez más sentida en la sociedad y, en forma especial en la Administración Pública, que querámoslo o no, es a través de ésta como el Estado legitima su gobernabilidad o la ausencia de ésta, por lo que, para el servicio civil de carrera se precisan las siguientes acciones:

l).- La creación de una entidad, organismo o Secretaría de Estado que se haga cargo, en forma específica, de la modernización y profesionalización del servicio civil de carrera y, que cuente con los recursos suficientes y el apoyo político necesario para llevar a cabo ésta tarea, ya que en el pasado se ha

evidenciado que lo que ha entorpecido la puesta en marcha del servicio civil de carrera, han sido los intereses de grupo y la falta de la suficiente fuerza política que lo concrete, así como las diferencias que presentaron, en su momento, las Secretarías de Contraloría y de Hacienda y Crédito Público (Pardo 30 - 32) respectivamente.

II).- La implementación de un sistema que mida el desempeño de los servidores públicos y, que beneficie tanto al servicio público, (entendiéndose éste como el usuario final del servicio), como a los servidores públicos que aspiren a ocupar un nivel de responsabilidad mayor; dicho sistema tendrá que retroalimentarse tanto de la entrada como de la salida del servicio, esto es:

- a) Implementación de un mecanismo que califique el desempeño del servidor público, basándose dicho criterio, entre otros, en quien recibió el servicio final.
- b) Así también, se medirá el desempeño de los servidores públicos, por los resultados de productividad que se implementen para tal efecto en el área de trabajo.
- c) Por otro lado, se medirá el desempeño de los servidores públicos por los objetivos y metas que se hayan programado y alcanzado, poniendo énfasis en la satisfacción del usuario final.

III).- El servicio civil de carrera debe sustentarse en exámenes periódicos que certifiquen que los prestadores del servicio público se encuentran capacitados para desempeñar su cargo o comisión.

IV).- La observancia de la Ley Federal del Servicio Civil de Carrera, que en forma puntual y precisa defina los mecanismos para que un empleado público pueda tener acceso al Servicio Civil de Carrera y, en donde se especifiquen los requisitos que deberá cumplir para ocupar los cargos de la Administración Pública.

V).- La adecuación de la Ley Federal del Trabajo a los nuevos requerimientos del servicio público, que permitan contemplar la estabilidad y permanencia en

el empleo de los trabajadores que hasta ahora han sido definidos como de confianza.

7.3.- La evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño tendrá que ver con los criterios que para tal efecto se instrumenten, tomando en consideración el servicio público como un sistema o universo, dentro del cual podrán instrumentarse tantos indicadores de desempeño como lo requiera el servicio, ya que mientras más indicadores existan la evaluación será más transparente, imparcial, equitativa y justa; tanto para el evaluado como para el evaluador.

La evaluación formal del desempeño deberá de realizarse por lo menos dos veces al año y, deberán considerarse para tal efecto los siguientes elementos: opinión de dentro y de fuera, esto es: a) opinión del jefe, superiores jerárquicos y compañeros, b) opinión de usuarios y de opinión pública y, c) resultados de los dos últimos exámenes periódicos practicados. Es evidente que para llevar a cabo estas tareas, se deberá contar con los formatos específicos respectivos, así como del sistema correspondiente que nos lleve a captar los hechos o situaciones que resultan ser sumamente subjetivos, como son: la opinión pública y la de los usuarios. A los indicadores mencionados se les asignaran determinados porcentajes, previamente acordados con los responsables de la aplicación de dicho sistema, los cuales en conjunto harán el 100% y, a partir del resultado que se arroje se podrá calificar el desempeño, colocando categorías de acuerdo con el porcentaje acumulado, según sea el caso.

Lo anterior no quiere decir que fuera de los periodos formales de evaluación, no exista evaluación, sino que lo deseable es que exista una evaluación permanente tanto del servicio como de los servidores públicos. Dicha evaluación permanente se concentrará en determinados formatos que para tal efecto se instrumenten, lo que arrojará evaluaciones parciales que de alguna manera nos harán ver la tendencia del servicio, así como el desempeño de los servidores públicos, lo que permitirá que cuando se efectúen las evaluaciones formales e intensivas, estas tendrán como apoyo, entre otros, las evaluaciones parciales que ya se han venido trabajando.

7.4.- El Control en la Calidad del Servicio Público

Cada una de las dependencias de la Administración Pública establecerá estándares mínimos de calidad en el servicio que presten, tomando en consideración los objetivos que se persiguen a nivel institucional, mismos que se harán del conocimiento del usuario, a efecto de que en cualquier momento este pueda exigir que se cumplan con las normas mínimas de calidad previamente establecidas.

En todo servicio que se preste a usuarios en forma directa deberán existir supervisores que vigilen que el servicio se preste en forma óptima, eficaz y eficientemente; especialmente en aquellas áreas en las que se manejan recursos financieros, con lo que se espera disminuyan las fugas que regularmente se vienen presentando en éste rubro. El supervisor se encargará de vigilar la observancia de la normatividad y los procedimientos, con el propósito de que no se burocraticen y se busque en todo momento la simplificación de los mismos en beneficio del servicio público y la sociedad en general.

Para que exista una permanente vigilancia de los estándares mínimos de calidad de determinada dependencia, entidad u organismo, se precisa que el público usuario del servicio conozca los procedimientos elementales del servicio, así como los objetivos que persigue la institución; para lo cual es necesario tender redes de comunicación entre la institución, dependencia u organismo y, la sociedad en general, con el propósito de abrir las instituciones a la ciudadanía y darles ese carácter público pleno que hasta este momento sólo existe de nombre, ya que los asuntos públicos deben tratarse en forma pública, lo que implica abrir la información de las instituciones a la sociedad y sea ésta la que a su vez retroalimente los sistemas de control de la calidad en el servicio, ya que entre otras medidas, se hará una práctica constante la evaluación del servicio recibido, a través de formas específicas o de una libreta que no tendrá bajo su resguardo quien prestó el servicio, sino otra instancia que en forma periódica informará del comportamiento del servicio al área correspondiente con el propósito de que ésta tome las medidas correctivas

necesarias que eviten la desviación de los objetivos de calidad que persigue el servicio público.

7.5.- Capacitación, Enseñanza y Educación

Algunos autores consideran que los problemas que se observan en el ámbito burocrático se pueden solucionar mediante la educación, el adiestramiento y la enseñanza de valores éticos; lo que a su vez traería un desempeño eficiente y eficaz que permita el mantenimiento de la confianza pública, además de un compromiso más adecuado con el bienestar público. Sin embargo, cuando nos referimos a los rubros de capacitación, enseñanza y educación, lo que estamos haciendo es tocar solo una parte de lo que debe ser una profesionalización del servidor público y del servicio, ya que ésta no se circunscribe a la preparación del servidor público, sino que el universo de la profesionalización comprende todas las acciones de las dependencias, instituciones u organismos, así como el entorno de la propia Administración Pública, misma que tiene su expresión en el sistema político mexicano.

Actualmente todavía, “la capacitación en México se hace sin una visión estratégica, no hay mecanismos reguladores de los procesos de selección e ingreso y, por consecuencia, tampoco de descripción de puestos, ni de los perfiles asociados a los mismos.” (Morales 87), por lo que el camino hacia la profesionalización va a exigir que todo servidor público cuente con los conocimientos, habilidades y destrezas para desempeñar su puesto, cargo o comisión y; en su caso deberá la institución o dependencia proporcionarle la capacitación necesaria para desempeñarse con éxito en su puesto, atendiendo a lo que establece la Ley Federal del Trabajo entre otros ordenamientos. Así también, es importante apuntar que el concepto de capacitación se ha vuelto ambiguo y obsoleto por el uso excesivo que se ha hecho del mismo, ya que a todo curso o información respecto de las actividades del servicio público, se le denomina capacitación, lo que ha hecho que el término no refleje su verdadero significado, por lo que en el presente trabajo y, en especial al referirnos al servicio público, preferimos utilizar el término de profesionalización, el cual nos parece más adecuado en la medida que consideramos que es más amplio y,

que por tanto, comprende un abanico de acciones más numeroso y menos restringido que el término capacitación.

La profesionalización del servicio público implica invertir en el capital humano. Para ello no sólo se necesita establecer planteles dedicados a la formación del personal, a efecto de dotarlo de los conocimientos y habilidades administrativas, sino que se requiere actualizarlo y perfeccionarlo para su mejor desempeño (Muñoz 180), así también es importante realizar un seguimiento de su desempeño con el propósito de motivarlo en el momento que así se requiera y basándose en los avances que vaya logrando en su perfeccionamiento, proponerlo para ocupar cargos de mayor responsabilidad, sabiendo que es uno de los elementos con que cuenta, a largo plazo, la institución o dependencia y que, toda inversión que se haga en dicho elemento reeditará en el beneficio del servicio público y la institución o dependencia.

Como es evidente, la administración se encuentra en constante cambio, ya que es un organismo dotado de vitalidad, que requiere sea mantenido en perfecto funcionamiento, por lo que los cambios a implantar no deben depender de decisiones de moda o planes sexenales, ni de decisiones políticas novedosas que buscan consensos con determinados fines electorales, sino que la Administración Pública debe ser concebida como un organismo en cambio permanente con la sociedad a la que sirve y con la que interactúa diariamente; es por ello que la Administración Pública debe contar con una institución permanente donde se estudie ésta y, donde se conciben nuevas formas para mejorarla, atendiendo a experiencias reales, así como a otras experiencias latinoamericanas acordes con la nuestra, con lo cual se enriquecerá y fortalecerá la experiencia de la Administración Pública mexicana.

Por otro lado, cuando hablamos de capacitación creemos hacerlo en el perfecto uso del término, o sea, que el individuo posea la capacidad para resolver determinado problema o situación para el cual fue capacitado. Sin embargo, como ya se señaló en líneas anteriores, la capacitación, en la mayoría de los casos, ha sido entendida como el proporcionar cursos breves que mejoren sobre un aspecto específico o nuevo la habilidad o destreza del servidor público. Un ejemplo de ello sería el manejo de una máquina, cualesquiera que esta sea, ya sea copiadora, impresora, o algún sistema de clasificación para inventarios, etcétera., lo cierto es que dicha explicación

requerirá solo de algunos minutos o de una plática breve y lo demás será práctica de quien la va a utilizar. Así también, dentro de los cursos breves que entran dentro de ésta categoría, se encuentran la capacitación que se proporciona a empleados de ventanilla, los cuales regularmente asisten a cursos de dos días, para “capacitarlos” en relaciones humanas o en el manejo del papeleo propio del trabajo de ventanilla.

Por otro lado, cuando nos referimos a la enseñanza como una parte de la profesionalización, lo que estamos haciendo es un trabajo más elaborado para ofrecerlo al servidor público no solo de ventanilla, sino aquel que realiza un trabajo más complejo como es la toma de decisiones, la implantación de políticas públicas, el fincamiento de responsabilidades, en el caso de presuntas irregularidades que se hubiesen detectado, etcétera. Así dichos cursos de enseñanza no solo consumen una mayor cantidad de tiempo, sino que su impartición requiere del concurso de especialistas en la materia, con lo que se pretende se adquieran nuevos conocimientos que impacten significativamente el servicio público en cuanto a su orientación, sus políticas, la simplificación de sus procedimientos, tecnología a utilizar, etcétera. Se le ha designado con el término de enseñanza o profesionalización a aquellos cursos que son dirigidos a empleados con mayores responsabilidades, esto es, de Jefe de Departamento hacia arriba, con lo que se pretende en primer lugar: uniformar la acción del Estado a través de enseñar a sus empleados cuales son las metas u objetivos a alcanzar por cada una de las dependencias y lo que debe ser el servicio público y cuales son los mecanismos ideales para llevar a cabo éste y, en segundo lugar se pretende que los servidores públicos promuevan el cambio en sus respectivos ámbitos, fomentando los principios que deben orientar el servicio público, como son : honestidad, trabajo, integridad, solidaridad, etcétera.

Cuando nos referimos a educación, lo que estamos buscando en el servidor público es un cambio de hábitos, de costumbres, de actitudes, esto es, un reaprendizaje de lo que debe ser el servicio público, promoviendo en todo momento en el servidor público determinados valores que fortalezcan a éste y, buscando permanentemente que el servidor público tenga actitudes de servicio, entrega, responsabilidad y compromiso con el puesto cargo o comisión que desempeñe.

La Capacitación en la Administración Pública

En cuanto a la capacitación en la Administración Pública, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la " Unidad de Desarrollo Administrativo" fue la encargada de la instrumentación del llamado "Programa Institucional de Capacitación 2000", el cual comprende cursos destinados a la Capacitación de sus Servidores Públicos con temas como son: Calidad en el Servicio, Actitud en el Servicio, Planeación Estratégica, Sistema de Mejoramiento de Procesos, Administración de Acciones de Mejora, Trabajo en Equipo, Redacción para Directivos, Equipos Autodirigidos, Expresión Oral, Toma de Decisiones, Atención a la Ciudadanía y Normas para la Atención de Solicitudes Ciudadanas, Usuarios Simulados, etcétera. La Capacitación de sus Funcionarios o Servidores Públicos, se hace en el "Centro de Capacitación en Calidad" (CECAL). Estos Centros de Capacitación en Calidad no funcionan en todas las Dependencias del Sector Central y, mucho menos se cuenta con un seguimiento y evaluación de los resultados de tales tareas, por lo que se deduce que no existe una Capacitación integral de los Servidores de la Administración Pública y, mucho menos hay la posibilidad de medir el impacto que esta capacitación ha tenido en el usuario. Por lo que los cursos siguen sin responder a las necesidades de la población y, el "Programa de Modernización de la Administración Pública" (PROMAP) no alcanzó los propósitos que se fijó en cuanto a capacitación de los servidores públicos y, en cambio si ha hecho crecer una burocracia dedicada a las tareas capacitadoras. Aunque la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) tiene Postgrados en Contraloría Pública así como cursos de capacitación a través de videocasetes o de disquetes, lo cierto es que los beneficios de éstas medidas no se reflejan en una mejora en la calidad del servicio; ya que cada Dependencia realiza sus programas de capacitación, atendiendo a sus propios criterios y no a lineamientos generales y específicos que garanticen una excelencia en la calidad del servicio.

Por otra parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) continúa omitiendo la atención que se requiere para que existan estándares mínimos de calidad en el servicio; esto es, que continúan sin atención los cuellos de botella que siguen generando problemas de

burocracia, corrupción, ineficiencia, ineficacia, etcétera; tradiciones que han empantanado la labor pública volviéndola obsoleta e ineficiente, repitiendo los mismos esquemas y rutinas de "capacitación", sin dar respuesta a los problemas de ineficiencia que presenta el sector público, al no considerar la opinión de a quienes va dirigido el servicio. Por tal motivo se hace necesaria formular una evaluación de los programas de capacitación del sector público, ha efecto de analizar si dichos programas están cumpliendo con las expectativas que requiere una sociedad dinámica y en base en ello replantear lo que debería ser la Capacitación de los Servidores Públicos, considerando en todo momento las necesidades de una población creciente, dinámica y compleja y, actuando en todo momento en función de ésta, ya que es ésta la que da origen al Estado y, es por las necesidades de ésta, que crece y se desarrolla la Administración Pública.

Por anterior, es indispensable que la Administración Pública considere más la posibilidad de actuar en forma horizontal que vertical, más de consulta que de imposición, más cerca de una Administración Humanista (Fromm) que de una Administración rígida, por tanto , el replantear la orientación de la capacitación así como de sus contenidos es darle rumbo y certidumbre a las necesidades de la población demandante de servicios públicos, por tanto se hace necesario proponer Las Bases Mínimas de un Programa de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público, así como su posible instrumentación en el marco de las necesidades de la población e inserto en un Programa Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal, que atienda las necesidades mínimas de calidad en el servicio público, fortaleciendo como cédula de éste la figura de la Unidad Departamental, ya que es esta, la primera instancia con la que tiene contacto el usuario en cuanto tiene algún problema con la prestación de algún servicio público.

Según Michael Crozier, en una sociedad post-industrial, como la actual, el recurso esencial que hará la diferencia en el largo plazo es la calidad, adaptabilidad y capacidad del desarrollo del recurso humano. "Administrar las organizaciones privadas y públicas y todas las instituciones colectivas en función de este carácter esencial del recurso humano, implica un cambio profundo de razonamiento que es especialmente difícil para un mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y

reglamentación, que estaban adaptadas a la sociedad industrial" (Cabrerero 27-28).

Por otro lado, sí se quiere mantener un nivel de excelencia en las habilidades del personal directivo o de cualesquiera otros servidores públicos tendiente a la profesionalización, la capacitación permanente cobra capital importancia, al considerar las actitudes del comportamiento ante esta actividad, ya que cuando los capacitados han concluido " un programa de capacitación sensible ", o unas " sesiones de dinámica de grupo " o un " seminario sobre organización ", afirman ser " personas nuevas con una distinta actitud con respecto a su vida y a su trabajo " (Goldhaber 18). Obviamente esto es resultado de la motivación del momento en el cual, los participantes sienten o piensan honestamente llevar a cabo lo aprendido, pero al cabo de algunos días o semanas regresan a los viejos moldes utilizados como el del " premio y el castigo ". Levinson (1973) (Goldhaber 19) señala que este "estúpido sofisma" continuará poniendo en crisis a las organizaciones, mientras no haya un cambio de actitud en los directivos y mientras " el poderoso trate a los impotentes como objetos al tiempo que mantienen las anacrónicas estructuras organizacionales que destruyen el sentido individual del valor propio y del trabajo realizado" (Goldhaber 19).

7.6.- Estructura Orgánica

Es evidente que la modificación de la estructura orgánica de la Administración Pública deberá transformarse día a día, si se quiere mantener la modernidad de la Administración Pública, ya que la modernidad solo es posible si su estructura mantiene ese dinamismo, esto es si se cambia para mejorar en forma periódica y no se espera a que el aparato administrativo no sirva para intentar un cambio. En esto tendrán mucho que ver los planteles dedicados a la Administración Pública, en los cuales se estudiarán, entre otras cosas, la vigencia de las estructuras orgánicas de las dependencias o instituciones, a la luz del servicio que vienen prestando y tomando en consideración los puntos de vista del usuario final, así como los de la sociedad en general, con el propósito de ofrecer un mejor servicio. Este apartado tiene íntima relación con la simplificación de procedimientos, ya que muchas veces no será necesario

un cambio de estructura, sino únicamente la simplificación de alguno o algunos de sus trámites, para que se mejore considerablemente el servicio público.

7.7.- Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas debe ser una constante en todos los niveles de gobierno y en todas las instancias administrativas del mismo, si se quiere ganar la confianza de los gobernados, ya que un gobierno que informa y transparenta los fondos públicos utilizados, las metas alcanzadas, los objetivos logrados; no solo es un gobierno eficiente, sino que además es un gobierno en el que la población confía y, por tanto, no solo estará dispuesto a pagar los impuestos que le corresponden, sino promoverá la buena imagen del gobierno entre aquellos escépticos que aún se niegan a pagar sus adeudos alegando que los empleados públicos y los políticos se aprovechan de éstos.

8.8.- El Derecho a la Información

El derecho a la información representa uno de los puntos nodales de la modernización y profesionalización del servicio público y, tiene íntima relación con la rendición de cuentas, por lo que se debe observar lo que establece la Ley Federal de Información, que debe contemplar en forma clara el derecho del ciudadano de estar informado de los asuntos de la Administración Pública, por ser precisamente eso, asuntos de carácter público.

Por otro lado y, en oposición al derecho de información del ciudadano, el gobierno manifiesta que existen razones de Estado que le facultan para guardar cierta información, a la que únicamente tendrán acceso los servidores públicos encargados de su manejo y custodia, por lo que amparado en dicho razonamiento, el ciudadano se encuentra ignorante de los procedimientos y asuntos de carácter público, lo que permite que crezca a la sombra de este desconocimiento del ciudadano, actitudes burocráticas con cierto poder para hacer avanzar o entorpecer un determinado trámite, sin que el ciudadano pueda hacer algo al respecto, al desconocer el funcionamiento de la maquinaria burocrática. Derivado de lo anterior, se percibe la necesidad de que el ciudadano cuente con la información suficiente y necesaria del

funcionamiento del área o áreas de la Administración Pública, a las que por diversas razones tenga que acudir para realizar algún trámite que le es obligado por vivir en determinada región geográfica; ya que solo lo que se conoce se puede exigir y, de lo que se desconoce no se puede exigir nada y solo se puede estar a la expectativa del desarrollo de los acontecimientos, sin saber si estos son correctos o incorrectos; por lo que se puede afirmar, que sin la observancia de una ley que regule el derecho a la información, el ciudadano se encuentra desvalido y en completo estado de indefensión ante un aparato burocrático controlado por empleados que lo utilizan como un bastión de poder para sus propios intereses.

Por otro lado, el ciudadano que desconoce el funcionamiento de un determinado trámite que necesita realizar, difícilmente puede aportar soluciones a la problemática que presenta una determinada área, por lo que no podrá valorar como se está desarrollando dicho trámite, ya que es del conocimiento común que cuando se solicitan los mínimos informes a cualquier Secretaría, Dependencia o Institución, lo primero que se nos pregunta: ¿de donde llama?, ¿Qué puesto ocupa en ese lugar?, ¿ para que solicita la información?, ¿qué teléfono tiene?; para finalmente rematar con la clásica respuesta ¡no se pueden proporcionar informes por teléfono!, o en su caso, ¡esa información no se le puede proporcionar al público!, etcétera, etcétera. Los empleados de la Administración Pública tienen la fijación de que el ciudadano es un agente extraño a ese mundo que ellos controlan y, que por tanto, no se les debe de proporcionar ningún tipo de información, aunque no sepan el porqué, ya que se ha hecho un uso y costumbre negar cualquier tipo de información a los gobernados, convirtiéndose la Administración Pública en una zona desconocida y extraña a la que pocos tienen acceso y, los que tienen acceso o logran conocer el manejo de ciertos procedimientos se convierten en gestores o “coyotes” de aquella cosa pública indescifrable e inentendible para el ciudadano común, por lo que el poder burocrático aumenta en detrimento del poder de gestión del ciudadano común y, la autogestión está muy lejos de alcanzarse, ya que está proscrita de nuestro sistema administrativo actual.

7.9.- El Administrador Público

El administrador público actualmente tiene que enfrentar actividades caracterizadas por la competencia, la eficacia, la flexibilidad y la concertación (Poulín y otro 17); por tanto el perfil deseable del administrador público eficaz, será aquel que posea estas características y que tienda permanentemente hacia el perfeccionamiento de sus habilidades ejecutivas(Poulín 17).

Dadas las características del aparato público, los altos mandos se constituyen en la estrategia viable para la inducción del cambio, es decir, en el elemento propulsor del proceso modernizador. A partir de esto, se hace patente la necesidad de focalizar la atención en el perfil de los "nuevos cuadros" que requiere la Administración Pública para el desarrollo de una nueva cultura (nueva concepción, percepción y vivencia) del quehacer político administrativo, por lo que el perfil del administrador es el eje articulador de la modernización y por lo tanto, el punto central de la reflexión. (Cabrero 34)

Perfil del Administrador Público

Algunos teóricos (Cabrero 40) de la Administración Pública señalan que entre las principales capacidades que deberían conformar el perfil de un administrador público se encuentran:

- 1.- Capacidad científico - tecnológicas.
- 2.- Potencialidades para la toma de decisiones.
- 3.- Aptitudes de liderazgo.
- 4.- Preparación para el cambio.
- 5.- Valores, lo que significa que todas las capacidades mencionadas se encuentren en un marco valorativo consonante a los intereses nacionales
y a los valores éticos de carácter colectivo.

Preparación que deberá poseer el administrador público.

- Formación científica básica.

- Conocimiento profundo de la realidad nacional.
- Fuerte preparación científico - técnica en materia administrativa.
- Estilo de razonamiento crítico - creativo.

De acuerdo a este análisis " el administrador debería tener en orden jerárquico: una buena formación científica y cultural general; capacidad crítica; capacidad creativa y conciencia nacional; conocimiento de la realidad nacional, y capacidad técnica en su especialidad". (Cabrero 42)

A partir del mismo enfoque metodológico se encuentra que las características del " administrador ideal " a decir de los funcionarios públicos y autoridades académicas son: conciencia nacional y capacidad de decisión; posteriormente se ubican la capacidad creativa, la capacidad técnica y la capacidad crítica. Por otra parte, se mencionan la administración de personal, la administración financiera y los sistemas de control y evaluación como las técnicas administrativas más requeridas (Cabrero 44-45).

Cabe señalar que, en la última década se han establecido estrategias y se han realizado esfuerzos para la formación de administradores y gerentes de empresas públicas tanto en México como en Latinoamérica y en el entorno internacional (Cabrero 5).

En lo que respecta a los "...nuevos perfiles del administrador o gerente público. " (Cabrero 7), "... Habría que rescatar en el orden de propuestas, la idea de diferenciar un perfil de administrador para el sector central y otro orientado a la administración de empresas del Estado; esto con base en que, " los primeros requerirán de una capacidad para coordinar políticas e impulsar la renovación administrativa del Estado en su conjunto, mientras que los segundos deberán ser aptos para compatibilizar las necesidades de los organismos descentralizados y empresas del Estado con las políticas económicas y sociales más generales, requiriendo más elementos de tipo instrumental. (Cabrero 42)

CAPITULO OCTAVO
Conclusiones

1.- En virtud de que la Administración Pública tiene estrecha relación con la política, esto es, con el quehacer político que implica la toma de decisiones que afectan de manera directa a la ciudadanía, luego entonces, la Administración Pública tiene que ser concebida de la misma manera, tomando en consideración el entorno que querámoslo o no, va a incidir en el quehacer de la Administración Pública.

Si la administración es el resultado de decisiones de carácter político, que impactan a la sociedad, es lógico que consideremos dicha toma de decisiones a la luz de la profesionalización y la modernización de la Administración Pública en el marco de la reforma del Estado y, dicho sea esto, es importante reflexionar en las causas económicas que impactan a la sociedad y, en especial a los servidores públicos que es el objeto de estudio.

Es claro que si se quiere exigir empleados públicos honestos, virtuosos, morales, éticos y con vocación de servicio, lo primero que debemos crear son las condiciones necesarias que lo hagan posible; ¿y cuáles son esas condiciones?. Las condiciones deben partir de la reforma a la Ley Federal del Trabajo que contemple que se provea a los servidores públicos de remuneraciones atractivas y de una estabilidad laboral basada en la observancia del servicio civil de carrera, que estimule la permanencia de estos; para lo cual se requiere un cambio profundo en la enseñanza de la Administración Pública que sea cercano a lo que ocurre en la práctica de la misma.

Si se quiere que los servidores públicos que ingresen a la Administración Pública posean los conocimientos, aptitudes y la capacidad necesaria para el desempeño del puesto que se les asigne, debe existir una sana relación entre academia y práctica de la Administración Pública, por lo que desde los primeros años de la universidad el estudiante deberá establecer una relación estrecha y práctica con el medio de la Administración Pública y, no esperar hasta que termine los estudios de una manera teórica y, sin ningún contacto práctico con la materia que estudió, por lo que, al futuro administrador público se le debe enseñar con la práctica propia de la materia, a manera que se ambiente con el medio y pueda desarrollar una carrera teórico – práctica, que lo capacite para asumir responsabilidades, tomar decisiones acertadas, solucionar problemáticas, así como desempeñarse en situaciones de conflicto;

sólo de esa manera se podrá exigir que quien ingrese al servicio público posea los conocimientos y aptitudes para el puesto. De la otra manera, se estará privilegiando únicamente lo teórico, lo cual no garantiza que en la práctica dicho servidor público se desempeñe con eficiencia y eficacia en el puesto asignado, por lo que es necesario llevar a cabo una revisión de los planes y programas de estudio que acerquen al futuro administrador público con la parte práctica de la materia de estudio.

2.- Si no se institucionalizan programas permanentes de profesionalización en todo el sector público, no se podrá decir que se está profesionalizando a los servidores públicos y, por tanto, las exigencias respecto al servicio público se convertirán en mera retórica que no cambia la situación que prevalece. Para la profesionalización de los servidores públicos se requiere la observancia del servicio civil de carrera en todo el sector público, ya que no obstante que en la actualidad, en todos los medios y ámbitos, se presenta como algo necesario, en la práctica no se concreta. Asimismo es necesaria la regulación de la profesionalización de los servidores públicos, a través de la Ley Federal específica que garantice la misma, si se quiere prever un desempeño exitoso y profesionalizado de sus integrantes, ya que no se puede exigir a los servidores públicos un buen desempeño, si estos no cuentan con los elementos necesarios para lograrlo, el cual sería entre otros, la profesionalización y el seguimiento respectivo de cada uno de los servidores públicos, a efecto de que la profesionalización se proporcione basándose en las necesidades del servicio, entendiendo este como la conjunción de usuarios y servidores públicos en un espacio y tiempo determinado de carácter público.

3.- Es posible que una de las barreras que han impedido que exista un verdadero servicio civil de carrera lo representen las precarias condiciones en que se desarrolla este, ya que no se puede lograr un servicio de excelencia cuando no se cuentan con las condiciones que lo hagan posible, por lo que implantarlo con exigencias del primer mundo llevaría necesariamente a profundizar aún más la polaridad de las clases sociales, en donde solo algunos privilegiados podrían acceder a pertenecer al servicio público, en tanto que los que ahora se desempeñan en este, serían desplazados paulatinamente.

Asimismo ocurriría con la carrera enfocada al servicio público que se imparte en las universidades públicas, cuyos integrantes serían desplazados por aquellos de universidades privadas, aludiendo a una “mejor” preparación, ya que en teoría se tiene la idea de que dichas instituciones si cuentan con los elementos necesarios para preparar en forma “adecuada” para el mercado de trabajo a sus estudiantes. Lo anterior traería como consecuencia que se pusiera en la mesa de debates el consabido tema de espacios públicos y espacios privados, aludiendo la posibilidad que la otrora función pública, ahora se hubiese convertido en un espacio privado, lo que nos hace recordar la acepción utilizada para los servidores públicos que ocupan los puestos superiores, al denominarlos dentro del grupo de políticos o tecnócratas, según sea el caso. Así también, si se analiza que han sido los tecnócratas que egresaron de las escuelas particulares del extranjero, los que vinieron a ocupar los puestos más importantes en el aparato de Estado, por lo que, haciendo un ejercicio semejante pudiésemos considerar que si quienes ocupasen los principales cargos en el sector público provienen de escuelas particulares, luego entonces podría argumentarse una posible privatización del sector público, con directrices de mercadotecnia y productividad que lleven a olvidarse del carácter social que tiene el servicio público y por tanto los términos gerenciales y de empresa aplicados al sector público no serían gratuitos, sino que expresarían lo que realmente estuviese ocurriendo hacia el interior del aparato de Estado y, en forma específica en su Administración Pública.

4.- Si se quiere profesionalizar al sector público en serio y no solo como forma retórica para tranquilizar a la ciudadanía, se requiere de un gran pacto de todos los sectores de la sociedad que fortalezcan al sector público y le permitan ser autónomo a los vaivenes de la política, dejando de lado la orientación clientelista que en muchos casos pareciera ser la constante del mismo. Para poder llevar a cabo lo anterior, es necesario que le sean asignados los suficientes recursos que permitan a las diversas dependencias y entidades del sector público cumplir con sus planes y programas que están contenidos en los planes nacionales de desarrollo, o los que en su caso sean establecidos como fines u objetivos propios de las dependencias, instituciones

o entidades del sector público, los que en su caso deberán estar ceñidos a las metas y objetivos de bienestar social y no a los objetivos particulares, de clase o de gremios, sino que en todo momento debe vigilarse que el servicio ofrecido permee a todas las clases sociales de una manera democrática, manteniéndose el espíritu público que le dio origen.

La asignación de recursos debe contemplar las formas, mecanismos o planes que se instrumentarán en cada caso, con el propósito que la dependencia en cuestión logre que su personal continúe profesionalizándose. Asimismo dicha asignación deberá considerar las tareas modernizadoras que la dependencia o entidad tenga contempladas, con el propósito de que la demanda social no rebase al aparato administrativo y éste se encuentre en todo momento en condiciones óptimas de respuesta y a la altura de los cambios que se presenten, para lo cual es necesario prever las posibles circunstancias que se pudiesen presentar, adelantándose a las problemáticas, por lo que el estudio y análisis del funcionamiento de cada una de las dependencias o entidades deberá realizarse en forma permanente, con el fin de planear las posibles soluciones a problemas que aún no se presentan. Lo anterior nos hace ver la necesidad de contar con un área que se encargue de manera específica del estudio de la Administración Pública, analizando de manera oportuna la problemática real que se vive día a día en el sector público, para que en su oportunidad también pueda proporcionarse una respuesta concreta a las circunstancias que se presenten.

5.- El camino hacia la profesionalización solo será posible si existe certidumbre y rumbo en el sector público y, para propiciar esto, es necesario que los planes y programas de gobierno tengan una continuidad y no sean únicamente modas sexenales implantadas con buena voluntad, pero con la ausencia de experiencia y la visión estratégica de Estado que se requiere. Con lo anterior, se busca que se preserve la memoria institucional y se aproveche esa experiencia para corregir errores y el rumbo de las políticas públicas, mismos que servirán como insumos en la planeación de estrategias que lleven al mejoramiento de la vida pública, ya que lo que ha hecho perder credibilidad en las acciones del gobierno es la ausencia de memoria, no solo de la institucional, sino de la histórica; ya que si bien es cierto, que ello permite al

gobierno en turno realizar las acciones que desee al aprovecharlo como una ventaja, por otro lado, dicha forma de conducirse lo lleva tarde o temprano a una pérdida paulatina de credibilidad que vulnera las instituciones y en sí a todo el sistema político mexicano.

6.- Mantener en la modernidad a la Administración Pública implica una tarea permanente en todos sus órdenes, ya que la modernidad no es una palabra de moda, sino una constante actualización en sus términos y formas de llevar a cabo las tareas; por lo que mantenerse en la modernidad implica prever los cambios que lleven a la Administración Pública a tomarle ventaja a la problemática que eventualmente pudiese presentarse. La modernización no solamente significa la constante mejora en los métodos y procedimientos de la Administración Pública, sino que esta debe contar con la infraestructura de punta que le permita un desempeño exitoso, para lo cual se prevé la actualización permanente en los conocimientos de los servidores públicos para el manejo de las tecnologías tendientes a otorgar una respuesta óptima y de calidad a las demandas ciudadanas. Algunos otros teóricos entienden la modernidad como “... el conjunto de ideas que prevalecen en el sistema capitalista actual y que dan origen a toda una teoría, de gran trascendencia social;” (Morales 83) sin embargo, para efectos de este trabajo podríamos adherirnos a la idea de: un conjunto de ideas de actualidad, que de alguna manera prevalecen en el sistema y que dan origen a tomar determinadas acciones en los ámbitos económico, político o social; lo cual nos hace ver la gran necesidad de que la Administración Pública se encuentre actualizada y, por tanto, en la modernidad.

7.- La profesionalización de la administración implica un trabajo serio y responsable, en el cual es necesario que se coordinen un conjunto de especialistas abocados a las tareas de la Administración Pública, que habiendo escuchado las propuestas ciudadanas a través de los mecanismos que se instrumenten para tal efecto, así como aquellas opiniones emitidas por los medios de comunicación y académicos entre otros, formulen a su vez las propuestas que encaminen a la dependencia o institución hacia su profesionalización y modernización, mismas acciones que estarán inmersas

en el universo del servicio público que se orienta por los propios objetivos rectores de la Administración Pública que ya se mencionaron. Si no se llevan a cabo acciones similares a la propuesta que se hace para la profesionalización y modernización de la Administración Pública, se estará abusando, de nueva cuenta, de la fe y buena voluntad de los gobernados, al asumir un posible cambio en el servicio público, cuando no se llevan a cabo las acciones pertinentes que lo hagan posible, con lo cual se presume que hay un abuso en el discurso oficial, al ofrecer cambios que finalmente no son llevados a cabo.

8.- Si no se establecen los mínimos controles de calidad en el servicio público, difícilmente podremos hablar, entre otras cosas, de la evaluación del desempeño, ya que es evidente que para hablar de un buen o mal desempeño, tendremos que tener referentes de cómo es que debe prestarse el servicio público en general, pero si estos no existen o, existiendo no se han instrumentado, entonces no podrá medirse el desempeño. Los estándares de calidad, así como el control de estos, deberá estar presente en toda acción de gobierno, ya que si continuamos sin esos estándares de calidad, difícilmente podremos hablar de estar profesionalizando al sector público y mucho menos de estarlo modernizando, por lo que la retórica sobre dichos tópicos, lo único que provocará es la creciente descomposición del aparato público y la desconfianza entre los gobernados, mientras no se concreten las acciones que hagan pasar de las palabras a los hechos.

9.- Si no se observa lo que establece la Ley de Información, se estará haciendo muy poco para lograr la profesionalización y modernización de la Administración Pública, ya que quien desconoce los derechos que le asisten en la prestación de un servicio público difícilmente podrá reclamar la mejora de éste y, por tanto, todo aquello que se refiera a considerar la opinión de los usuarios carecerá de sustento en la medida en que no se le proporcionen los elementos necesarios que le permitan emitir un juicio u opinión respecto a dicho servicio, por lo que en la medida que no se observe lo que establece la Ley Federal del Derecho a la Información, en relación entre otras cosas, a los ámbitos de carácter público y privado, en esa medida se retrasará a la vez la profesionalización y modernización de la Administración Pública, ya que

seguirá permaneciendo al margen el usuario final del servicio, o sea el ciudadano.

Considero, en lo que respecta al derecho a la información, que ha existido un histórico temor del Estado a hacerlo realidad, ya que se cree que el poder que tiene de controlar los procedimientos, al hacerlos públicos y transparentes, no sólo traerá la disminución de conductas indeseables, sino que por otro lado, se cree que los usuarios se volverían más exigentes en el cumplimiento de las metas y objetivos que tienen trazados las dependencias e instituciones, así como en el cumplimiento de las metas u objetivos que tiene programados el gobierno federal, con lo cual se cree que se perdería gobernabilidad al abrir sus expedientes y archivos a la crítica y juicio de la comunidad; por lo que, se puede decir que hasta el momento los asuntos llamados públicos no son de carácter público, ya que el público en general o el ciudadano común no puede conocer de los mismos y mucho menos intervenir en estos, sino a lo más que puede aspirar, una vez que ha franqueado todos los requisitos exigidos para ello, es a poder conocer únicamente una parte de “x” asunto de su interés, permaneciendo varias caras del asunto en cuestión completamente ajenos a él, aduciendo en todo momento a que son comunicados internos, o acaso, en otros de mayor trascendencia, a que no pueden ser conocidos por razones de Estado.

Lo anterior nos hace ver la urgente necesidad de observar el derecho a la información, ya que la falta de comunicación de un gobierno con sus gobernados, traerá como consecuencia una separación que los hará sentirse diferentes, en donde caben todas las categorías relativas a este tipo de gobierno; en donde existe todo menos la democracia, en donde unos mandan y otros obedecen, en donde se aleja el gobierno horizontal y se fortalece el gobierno vertical, en donde las decisiones continuarán siendo verticales en la medida en que no se establezca una comunicación horizontal entre el gobierno y el pueblo, por lo que la llamada profesionalización y modernización de la Administración Pública tendrá, a su manera, el sello característico de quienes gobiernan y no de quienes son gobernados, por lo que hablar de profesionalización y modernización de la Administración Pública nos hará plantearnos las preguntas ¿profesionalización y modernización para quien?, o de la otra manera, ¿desde que puntos de vista y atendiendo a que intereses?,

¿a la productividad o a la creatividad?; ¿a la empresa o a lo social?; ¿al eficientismo por el eficientismo o, a la eficiencia por el logro de satisfactores sociales que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, poniendo especial énfasis en que la evaluación del resultado tenga un impacto de carácter social?; ¿a la búsqueda de mejorar las instituciones con una vocación social, o a la búsqueda de eficientarlas con un propósito clientelar o de grupo?. Todas estas preguntas y las diferentes orientaciones que proporcionemos a nuestra búsqueda de profesionalización y modernización de la Administración Pública, definirán el rostro del México de los próximos años, ya que no podemos asegurar que México alcanzará una Administración Pública moderna y profesionalizada a la altura de sus necesidades y circunstancias por las que atraviesa y las que le esperan en el futuro mediano e inmediato.¹

10.- Respecto a la Iniciativa de “Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión”, misma que fue aprobada por la Cámara de Diputados y apareció en la Gaceta Parlamentaria el martes 23 de abril del año 2002, con el título de “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”(Proyecto de ley 1), se formulan los siguientes comentarios:

- a) Ciertamente ha sido un sentir de la ciudadanía el contar con una Ley, que más que impedir el acceso a la información gubernamental, proporcione a la ciudadanía los elementos necesarios para exigir una rendición de cuentas oportuna y veraz a la autoridad gubernamental, por lo que los propósitos que se contemplan en los antecedentes de la misma, se justifican por sí mismos y, únicamente faltaría llevar a cabalidad su cumplimiento, ya que un sistema de rendición de cuentas, sino desaparece del todo los actos de corrupción, si disminuye su frecuencia, ya que no podemos afirmar plenamente que se establezca “un antídoto contra los desvíos de poder.”, como se afirma en el Proyecto de Ley (Proyecto de ley 1).

¹ La presente conclusión fue elaborada previa a la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que en todo momento hago referencia a la necesidad de contar con un instrumento que regule el derecho a la información.

- b) Para la plena aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo primero que debe hacerse es una campaña de publicidad para que se le comunique a los ciudadanos del derecho que les asiste para acceder a la información respecto de la actuación de las acciones del gobierno; ya que de no llevarse a cabo esta campaña, la ley pasará a ser letra muerta como tantas otras.
- c) Por principio, la ley de referencia se inscribe en el proceso de la reforma del Estado y promueve la modernización de la Administración Pública respecto a la tan aclamada rendición de cuentas por parte del gobierno y, al conocimiento que deben poseer los ciudadanos sobre los métodos y procedimientos de las dependencias públicas, a través de sus respectivos manuales de organización y de procedimientos que deberán de ponerse a la vista del público para su consulta respectiva. Por otro lado, la ley mencionada apoya el proceso de profesionalización de los servidores públicos, en el sentido de que, se espera que sus acciones sean más transparentes y por tanto disminuyan los actos de corrupción y la discrecionalidad que priva en los mismos.
- d) En relación con la información reservada, la ley prevé ciertas áreas como son: seguridad nacional, seguridad pública, defensa nacional, relaciones internacionales y, la referente a la estabilidad económica del país (Proyecto de ley 5). Al respecto, es necesario que se defina con mayor claridad que tipo de información estará reservada, ya que se corre el riesgo que se apele a esa reserva para mantener desinformados a los ciudadanos respecto a asuntos que competen a alguna de estas áreas; el ejemplo más claro sería la de seguridad pública.

11.- La evolución que nos presenta la Administración Pública a lo largo de la historia, da cuenta de la permanente necesidad de buscar nuevas fórmulas que nos lleven a mejorar la calidad del servicio que el gobierno presta a los ciudadanos. Así también, de manera semejante, el Estado busca mantener la gobernabilidad de su población a través de las acciones públicas que lleva a

cabo. Es así como podemos ver que hay una evolución del Estado mexicano, así como lo hay de otros Estados, por lo que la historia de los pueblos ha registrado de manera puntual sus epopeyas y sacrificios en busca de una identidad en el Estado, misma que ha construido lo que hoy denominamos: la teoría del Estado. En el estudio del Estado vamos a encontrarnos con diferentes formas de organización de los pueblos, así como con variadas formas de gobiernos, lo que ha dado por resultado lo que hoy conocemos como ideologías políticas. Hacemos referencia a lo anterior, en el sentido de que la evolución de la Administración Pública a su vez, también ha buscado nuevas formas que nos lleven a una mejor organización, con eficiencia y eficacia en las tareas de gobierno, pero esa búsqueda no está exenta de desviaciones, así como no lo están las formas de gobierno que los Estados del mundo históricamente han asumido.

Así nos encontramos con una evolución de la Administración Pública llena de accidentes en los que algunas veces parece que se avanza a formas más civilizadas de convivencia y, otras más parece que regresamos a estilos de vida sumamente primitivos, lo que lleva a la población al desánimo y a alimentar la desconfianza en los gobernantes, lo que se traducirá en un descrédito de la clase gobernante en turno y, eventualmente podrá abrir los caminos para formas de gobiernos carismáticos, pero dictatoriales; por lo que la evolución de la Administración Pública y, en forma específica, su Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe sustentarse en las necesidades reales de su población y su modificación, adiciones o reformas deben estar plenamente justificadas, a través de los estudios y evaluaciones de expertos y no del capricho del gobernante en turno, como ha sido uso y costumbre de nuestro sistema político mexicano; por lo pugnamos porque las reformas que se realicen a la Ley Orgánica estén plenamente justificadas y, las mismas, contemplen cambios de fondo que indudablemente beneficien a la población.

12.- Para la profesionalización de los servidores públicos y la modernización de la Administración Pública, no solo tienen que implantarse nuevas técnicas y modalidades de hacer las cosas, sino que tiene que ver con una profunda reforma del Estado que provea de recursos y oportunidades que disminuyan

los márgenes de desigualdad existentes entre la población. Solo emergerá una Administración Pública sana en un Estado sano o que tienda a ello; para lo cual es necesario cambiar el estado de cosas existentes en la educación, campo, ciudad, finanzas; enarbolando nuevos proyectos incluyentes que beneficien a la mayoría de la población, ya que de otra manera únicamente estaremos tapando hoyos, permaneciendo impasibles ante la formación de otros, por lo que repensar el Estado, debe ser una de las prioridades del presente gobierno si se quiere hacer frente a viejos problemas con nuevas fisonomías. Es por ello que el planteamiento que se hace respecto a la educación, no es un problema nuevo, sino que la educación trae un rezago histórico que requiere atención, ya que no podemos ni siquiera imaginar, como lo hemos venido haciendo, un servidor público con sentido ético, responsable e inmune a los actos de corrupción, si no realizamos un trabajo en el aula, como lo hemos venido sosteniendo, ya que se educa desde el aula y desde la familia. De lo contrario, estaremos privilegiando a un grupo o élite que reúna los requisitos para pertenecer al servicio público, en cuanto a preparación y conocimientos y por otro lado; continuar ahondando las diferencias entre los mexicanos en cuanto al acceso a los puestos públicos. La urgencia de cambiar el estado de cosas que prevalecen se fundamenta en la necesidad de una reforma integral del Estado, ya que el cuerpo social presenta múltiples arterias que se encuentran interconectadas con el todo y, son a la vez generadoras de nuevas situaciones y conflictos sociales que el Estado debe enfrentar, ya no con el castigo, porque entonces seguiríamos castigando a la pobreza y se haría evidente la incapacidad que tenemos como nación para hacer frente a los problemas con formas más civilizadas que reflejen que la democracia plena es la mejor vía de convivencia de los pueblos civilizados, lo cual solo se puede predicar con el ejemplo.

13.- La necesidad de crear un aparato especializado en la Administración Pública es un reclamo del propio servicio público, ya que si queremos profesionalizar y modernizar el aparato público, requerimos que este cuente no solo con una memoria institucional, sino con personal especializado en la planeación, programación, control de calidad, control de gestión pública, presupuestación, servicio civil, profesionalización, políticas públicas, etcétera;

ya que de lo contrario continuará la “anarquía” en el servicio público, en donde cada dependencia pondrá en marcha su propio programa de profesionalización y, cada dependencia medirá el desempeño de los servidores públicos de acuerdo con sus propias políticas. Para evitar lo anterior, es necesaria la creación y funcionalidad de una Secretaría de la Función Pública y a su vez, de un Instituto para la Profesionalización y Modernización de la Función Pública, el cual estará al cuidado de la formación de los servidores públicos y, a su vez de la observación de un verdadero servicio civil de carrera. La Secretaria de la Función Pública tendrá las atribuciones de regular, evaluar y supervisar que las políticas públicas, funciones y acciones a cargo del Estado se desarrollen con la calidad, eficacia y eficiencia que requiere el servicio público, tomando en consideración las sugerencias del Instituto respecto a la implantación de políticas que tiendan a modernizar la Administración Pública y a prever los cambios de la misma que eviten futuros cuellos de botella. La creación de una dependencia especializada de la Función Pública tiene como propósito vigilar la puesta en marcha de mecanismos que uniformen la acción del gobierno y vigilen el cumplimiento de los programas, estableciendo funciones de vigilancia y control respecto del desempeño de los servidores públicos.

La creación de la Secretaría de la Función Pública obedece a la magnitud del aparato administrativo, ya que si se quieren poner en práctica programas gubernamentales acordes con las necesidades de la población, se deben así mismo poner en practica técnicas que uniformen las medidas, evaluaciones, desempeños y que además se concentren en dicha Secretaría, a efecto de que se pueda evaluar en su conjunto la acción del gobierno; de lo contrario, las medidas que se tomen, así como los acuerdos respecto a acciones conjuntas, se perderán en los esfuerzos que realicen cada una de las dependencias del ejecutivo, pero si existe un área especializada, encargada de emitir políticas respecto a la Administración Pública, que cuente a su vez con una unidad especializada en cada dependencia y, que además, tenga el peso político para influir sobre el rumbo y dirección de la dependencia, acorde con la propia dirección y lineamientos que provea la Secretaría de la Función Pública, se estará en el camino de consolidar los esfuerzos de las dependencias para que se actúe en forma conjunta y coordinada para hacer frente a las demandas de la población, con programas específicos y medidas que tiendan a adelantarse a

las problemáticas específicas en cualquier materia; ya que en la actualidad se requiere de los esfuerzos conjuntos de todas las dependencias, si queremos que haya certidumbre y gobernabilidad en el Estado.

Por otro lado, la Administración Pública mexicana necesita abrirse a otras experiencias del mundo, que nos lleven, no a copiar patrones, pero sí a una búsqueda de experiencias similares que enriquezcan la de México, por lo que la institución encargada de la formación de los servidores públicos debe ser la instancia que establezca los lazos con otros países, para que en ese intercambio avancemos hacia nuevas formas de organización no solo administrativas, sino políticas, económicas y sociales.

14.- Considero que toda teoría encuentra su utilidad en la prueba de su aplicación a la realidad, por lo que, lo que pudiese decirse de las bondades de un modelo serán meras especulaciones mientras este no se confronte con la realidad. En virtud de ello, la propuesta que se presenta en este trabajo tiene el propósito de señalar algunos caminos que pueden de utilidad en el mejoramiento de la Administración Pública, poniendo énfasis en los trabajos de profesionalización y modernización de la Administración Pública que pudieran emprenderse con el propósito de mejorar la acción del gobierno. Asimismo existe la posibilidad de que surjan otras voces que señalen otros caminos o métodos para alcanzar una mejor Administración Pública, por lo que no se descartan ni se menosprecian, sino por el contrario, lo que en todo momento ha buscado este trabajo es estimular la búsqueda de nuevos enfoques que mejoren el quehacer público y, por tanto, no se pretende que lo argumentado en el presente escrito para obtener el grado de licenciatura, sea la última palabra respecto a la profesionalización y modernización de la Administración Pública, sino por el contrario pretende ser una modesta opinión y si se quiere, una sencilla aportación a tan debatido tema, misma que no está exenta de errores u omisiones sobre el mismo.

15.- Respecto a la capacitación, es importante que en la formación de administradores y gerentes de empresas públicas se busque comprender la complejidad del fenómeno y los alcances del modelo alternativo adecuado a la realidad y al escenario por venir (Cabrero 6).

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo desarrolló algunas tareas de Capacitación de los Servidores Públicos a través de su "Unidad de Desarrollo Administrativo". Esta área, aunque es muy grande, dejó mucho que desear en cuanto a los trabajos que desarrolló, y que los Centros de Capacitación en Calidad no funcionaran en todas las Dependencias del Sector Central y, mucho menos se contó con un seguimiento y evaluación de los resultados de tales tareas, por lo que se deduce que no existe una capacitación integral de los servidores de la Administración Pública y, mucho menos hay la posibilidad de medir el impacto que esta capacitación tuvo en el usuario, por lo que los cursos no respondieron a las necesidades de la población y, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) no alcanzó los propósitos que se fijó en cuanto a capacitación de los servidores públicos y, en cambio sí hizo crecer una burocracia dedicada a las tareas capacitadoras. Aunque la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) tiene Postgrados en Contraloría Pública, así como cursos de capacitación a través de videocasetes o de disquetes, lo cierto es que los beneficios de éstas medidas no se reflejaron en una mejora en la calidad del servicio; ya que cada Dependencia siguió realizando sus programas de capacitación, atendiendo a sus propios criterios y no a lineamientos generales y específicos que garantizaran una excelencia en la calidad del servicio. Por otra parte, dicho programa continúa omitiendo la atención que se requiere para que existan estándares mínimos de calidad en el servicio; esto es, que continúan sin atención los cuellos de botella que siguen generando problemas de burocracia, corrupción, ineficiencia, ineficacia, etcétera; tradiciones que han empantanado la labor pública volviéndola obsoleta e ineficiente, repitiendo los mismos esquemas y rutinas de "capacitación", sin dar respuesta a los problemas de ineficiencia que presenta el sector público, al no considerar la opinión de los usuarios. Por tal motivo, se hace necesario formular una evaluación de los programas de capacitación del sector público, ha efecto de analizar si dichos programas están cumpliendo con las expectativas que requiere una sociedad dinámica y en base en ello replantear lo que debería ser la capacitación de los servidores públicos, considerando en todo momento las necesidades de una población creciente, dinámica y compleja y, actuando en todo momento en función de ésta, ya que es ésta la que da origen al Estado y, es por las necesidades de ésta, que crece y se desarrolla la

Administración Pública. Por lo que, es indispensable que la Administración Pública considere más la posibilidad de actuar en forma horizontal que vertical, más de consulta que de imposición, más cerca de una Administración Humanista (Fromm) que de una Administración rígida, por tanto, el replantear la orientación de la capacitación así como de sus contenidos es darle rumbo y certidumbre a las necesidades de la población demandante de los servicios públicos, por tanto se hace necesario proponer Las Bases Mínimas de un Programa de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público, así como su posible instrumentación en el marco de las necesidades de la población e inserto en un Programa Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal, que atienda las necesidades mínimas de calidad en el servicio público, fortaleciendo como cédula de éste la figura de la Unidad Departamental, ya que es esta, la primera instancia con la que tiene contacto el usuario en cuanto tiene algún problema con la prestación de algún servicio público.

El Programa Institucional de Capacitación 2000 comprendía cursos sobre temas como son: Calidad en el Servicio, Actitud en el Servicio, Planeación Estratégica, Sistema de Mejoramiento de Procesos, Administración de Acciones de Mejora, Trabajo en Equipo, Redacción para Directivos, Equipos Autodirigidos, Expresión Oral, Toma de Decisiones, Atención a la Ciudadanía y Normas para la Atención de Solicitudes Ciudadanas, Usuarios Simulados, etc. Esta capacitación se hizo a través del Centro de Capacitación en Calidad.

Si bien el proceso de capacitación debe integrar los niveles de la eficiencia y legitimidad, por lo que se requiere ante todo una forma de desdoblamiento que le permita tener un efecto multiplicador que abarque la totalidad del aparato.

Sin el sustento de una convicción en mandos medios y superiores, no tendrán efecto alguno sobre el funcionamiento del aparato.

El desarrollo de nuevas capacidades y conocimientos en los cuadros directivos del aparato estatal, induce un cambio en los modos y mecanismos de razonamiento de las elites gubernamentales. Este cambio se podrá traducir, en una segunda fase, en una nueva mística y dinámica de los procesos, decisiones, nuevas actitudes y procesos de identidad en el resto de la pirámide organizacional para, finalmente, reflejarse en nuevas estructuras, nuevos métodos y nuevos sistemas administrativos (Cabrero 30).

Cabe suponer que al analizar la evolución y características del perfil del gerente de empresas públicas que el Estado decide mantener bajo su propiedad, puede tomarse como un "efecto demostración de los cambios que tendrá", en el mediano plazo el perfil del gerente público en la administración central. Actualmente la gestión pública en el nuevo sistema de legitimidad es un requisito tanto para la Administración Central como para la empresarial (Cabrero 35-36).

16.- Con respecto a la profesionalización de los servidores públicos, es importante la implantación de un Programa Permanente de Profesionalización, buscando con ello que el aparato estatal sirva a la sociedad y no más que la sociedad sirva al aparato. Que los servidores públicos efectivamente proporcionen un servicio de calidad a la comunidad y no más, a sus propios intereses (Cabrero 4).

Una de las fallas en la efectividad de nuestras organizaciones radica en que se privilegian los planteamientos normativo - jurídicos (visión mecánica) (Cabrero 20-21), haciendo a un lado o desdeñándose la visión humanista, que señala que es más importante "invertir" en el capital humano que en el mecánico. El día de hoy todavía se concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos, en la cuál se tiende a creer que el mal de la organización está en lagunas de la reglamentación, delimitación de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etcétera. "

Para que se propicie una participación activa y responsable de la sociedad en los asuntos públicos, se requiere que la administración humanista reemplace a la administración burocrática (Fromm 174). Que se termine con la "moda sexenal" de la Administración Pública, a la cual se le aplican diversos nombres que terminan por ser meros eslóganes que únicamente sirven para justificar que las estructuras crezcan o se reduzcan; que se creen aparatos públicos o que desaparezcan otros; que se eleven los impuestos o que se restrinjan los salarios.

17.- Otro punto importante es la necesidad de eficientizar la Administración Pública y no solo bautizarla con nombres sexenales novedosos o títulos de Planes y Programas que prometen ser la panacea para la solución de los múltiples males que aquejan al sistema. Esto únicamente crea falsas

esperanzas en los ciudadanos de que hay un cambio o de que está por gestarse alguno.

La actuación de los hombres del poder han ido asesinando la esperanza de las mayorías y sembrando la desconfianza e incredulidad en las obras y acciones del gobierno. La pérdida de la credibilidad en los actos de gobierno ha ido nutriendo las filas de los partidos de oposición, los que al esgrimir banderas antigobiernistas se convierten automáticamente en sus simpatizantes.

Así el adelgazamiento del aparato administrativo en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, no fue planeado con la previsión y efectos que tal medida acarrearía, únicamente se pretendía alcanzar dicho objetivo, cerrando empresas paraestatales y reduciendo el número de empleados en Secretarías de Estado, así como cambiando algunas de ellas como la SEDUE en SEDESOL y creando organismos que fueron cuestionados aún antes de su nacimiento, como la CNDH entre otros, por tener su origen en iniciativas directas del Ejecutivo y por tanto la actuación de estas, que en el caso de la CNDH, que debería ser autónoma, es de los organismos más cuestionados que merece un análisis en otro espacio.

Comentarios finales a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, aprobada el 3 de abril de 2003 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 del mismo mes y año, tendrá poco impacto en la profesionalización del servicio público, en virtud de que el denominado *Sistema de Servicio Profesional de Carrera* comprende un porcentaje mínimo de servidores públicos que supuestamente se beneficiarán de este sistema, siendo estos los que se mencionan en el artículo 5º de la ley mencionada y que hace alusión a los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace; permaneciendo el grueso de los trabajadores de base en las mismas condiciones que han venido prevaleciendo, por tanto, no podrán evaluarse las metas institucionales que se alcanzaron o no, en función del desempeño de "...los funcionarios públicos 'virtuosos' comprometidos con el interés público,..."(Castillo 151) ya que poco o

nada podrán hacer frente a las inercias, burocratismos y vicios que han caracterizado a la Administración Pública por años. Es así como la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, se convertirá en un mecanismo de promoción de los servidores públicos que anteriormente se denominaban de confianza y, es muy probable que los mismos permanezcan en el servicio público mayor tiempo que en el pasado, pero esto es muy diferente a afirmar o siquiera pensar, que con esta ley estamos profesionalizando el servicio público, ya que lo único que se está haciendo es crear un sistema de servicio civil de carrera, que posee un sinnúmero de deficiencias y que está destinado a beneficiar a una élite burocrática “profesionalizada” y, no así a aquellos que día a día tienen contacto con el público.

Como ejemplo de lo anterior invoco el artículo 2º de la ley en cuestión, que señala que el *Sistema del Servicio Profesional de Carrera* es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El planteamiento del artículo 2º de la ley es oscuro y demagógico al señalar que el sistema por sí solo garantizará “la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito...”; toda vez que la citada ley no especifica lo que deberá entenderse por mérito y; el mérito es uno de los principales conceptos que a mi juicio deben quedar perfectamente claros, para evitar ambigüedades e interpretaciones arbitrarias que provoquen lo opuesto de aquello que se persigue. El mérito – columna vertebral del sistema de Servicio Profesional de Carrera – no aparece en las definiciones que la propia ley hace en su artículo tercero. Si embargo, en el *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública*, en el Título Primero, Capítulo Único, Artículo 4º, fracción VII, dice que la *Competencia por Mérito*, son los “...conocimientos, habilidades, experiencia...” y “...los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.”(Diario Oficial 2 de abril de 2004, 16). Es obvio que en el Reglamento mencionado, el mérito continua siendo una palabra ambigua sujeta a interpretación, toda vez que las metas colectivas e institucionales, como ya lo

dije, no dependen exclusivamente de "...los funcionarios públicos 'virtuosos' comprometidos con el interés público,..."(Castillo 151), por lo que la recompensa al "mérito" corre el riesgo de medirse únicamente por "los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales,..." lo que en nada o poco beneficia al público usuario.

Otro problema que presenta el artículo segundo de la ley en cuestión, es el relativo al término *función pública*, mismo que no aparece en las definiciones que la propia ley hace en su artículo tercero y que se presta a ambigüedades, en virtud de que no aclara que es la *función pública* y, la misma, puede confundirse con el término de *Administración Pública*; o ¿acaso la *función pública* y la *Administración Pública* son sinónimos? y si fuera ese el caso, la mencionada ley está provocando de inicio un lenguaje viciado y con vacíos que derivarán en interpretaciones arbitrarias al momento de operativizar el mencionado *Sistema del Servicio Profesional de Carrera*. Cabe señalar que el término *función pública*, tampoco se define en el reglamento a la mencionada ley.

Para que la *Ley del Servicio Profesional de Carrera* contribuya a la profesionalización del servicio público, es necesario considerar la prestación del servicio desde el punto de vista de quien recibe el servicio, ya que no puede haber **evaluación del servicio público sin el concurso del usuario**, por lo que la ley en cuestión no mejorará la *función pública* ni tendrá como propósito el de "...impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad." (Diario Oficial de la Federación del 10 de abril del 2003, 44); si no se instrumenta la correspondiente **Ley del Servicio Público** que de amparo de la calidad y eficiencia del servicio público prestado a la sociedad.

De no contemplarse el instrumento jurídico que de amparo a quien recibe el servicio, se estará ante el otorgamiento de un servicio cuyo desempeño es evaluado por el mismo otorgante y por tanto, el usuario queda en completo estado de indefensión para reclamar el mínimo de calidad que deberá poseer el servicio público que recibió, ya que la evaluación del mismo se encontrará en manos de una "junta de nobles", a quienes corresponderá dictaminar si el servicio fue prestado con calidad, oportunidad y eficiencia necesaria, apegado a los principios rectores del sistema, lo que en última instancia evaluará el desempeño del sector público. En esta forma de

evaluación, es claro que el usuario – como en tantas otras situaciones -queda fuera para opinar del desempeño del servidor público; aunado a que, si el servicio fue deficiente, de cualquier manera no puede acudir a otra dependencia a que le proporcione un mejor servicio que el recibido; o sea, que no le queda otra, que atenerse al servicio que se le otorga y a la evaluación que el propio otorgante realiza.

Es claro que – como en varios aspectos de nuestra vida en sociedad – la democracia no ha entrado en la vida pública y mucho menos en nuestra Administración Pública, circunscribiéndose la democracia a la emisión del voto, sin que ésta permee nuestra cotidianidad y mucho menos entre en las instituciones públicas, ya que al parecer estas continúan secuestradas por el grupo gobernante en turno, que no permite que se cuestione la forma en que maneja la cosa pública, más que por el mismo.

ANEXOS

Anexo I
Evolución Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito
Público

EVOLUCIÓN ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

En 1824, el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, para ello expidió, el 16 de noviembre del mismo año la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

Para el despacho de las nuevas funciones atribuidas, se conformaron los siguientes Departamentos:

- Departamento de Cuenta y Razón, antecedente de la Contaduría Mayor de la Federación, creado para subrogar a las Contadurías Generales.
- Tesorería General de la Federación, creada con el propósito de reunir en una dependencia todos los elementos que hicieran posible conocer el estado verdadero de las rentas y gastos de la Administración.
- Comisaría Central de Guerra y Marina, encargada de la formulación de las cuentas del Ejército y la Marina.
- Contaduría Mayor, órgano de control que estuvo bajo la inspección de la Cámara de Diputados, con la función principal de examinar los presupuestos y la memoria que debería presentar anualmente la Secretaría.

El 26 de enero de 1825, se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en el cual se señalaron, en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada ley del 16 de noviembre de 1824.

Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió la ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda.

El 27 de mayo de 1852, se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las Bases Generales para el Arreglo de la Hacienda Pública del 11 de febrero de 1854 elevan a rango de Dirección General a la Sección de Aduanas, comprendiendo tanto a las marítimas como a las interiores. El 1o. de enero de 1856, se expide la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, la cual establece una Junta de Crédito Público para la Administración de las Aduanas y el manejo de los negocios relativos a la deuda nacional y extranjera.

El 14 de octubre de 1856, mediante Decreto, se creó el Departamento para la Impresión de Sellos, antecedente de la actual Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

El 6 de agosto de 1867, se dispuso que las Aduanas Marítimas y Fronterizas, las Jefaturas de Hacienda, la Administración Principal de Rentas del Distrito Federal, la Dirección General de Correos y la Casa de Moneda y Ensaye, dependieran exclusivamente en lo económico, directivo y administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 1o. de octubre de 1869, se determinó que correspondía al Segundo Oficial Mayor, las funciones de elaboración de la glosa y compilación de las leyes en materia hacendaria.

Al expedirse la Ley del Impuesto del Timbre en 1871, se creó la Administración General de este gravamen, con lo que se abandonó el sistema de papel sellado de herencia colonial.

El 13 de mayo de 1891, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. Asimismo, salió de su ámbito de competencia el sistema de correos y se rescindió el contrato de arrendamiento de la Casa de Moneda a particulares, con lo que la acuñación de moneda quedó a cargo del Estado.

El 23 de mayo de 1910, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa asignándosele funciones de registro, glosa y contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la Cuenta General de la Hacienda Pública. Asimismo, la Tesorería General de la Federación, a partir de esa fecha cambió su denominación por Tesorería de la Federación.

En el año de 1913, mediante las reformas al Reglamento Interior se facultó al entonces Departamento de Crédito y Comercio, para el manejo del Crédito Público, lo que constituye el antecedente de la actual Dirección General de Crédito Público.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 31 de diciembre de 1917, estableció la creación del Departamento de Contraloría, el cual asumió las funciones desempeñadas por la Dirección de Contabilidad y Glosa. Asimismo las atribuciones relativas a comercio se transfirieron a la nueva Secretaría de Comercio.

En 1921, se expidió la Ley del Centenario y el 27 de febrero de 1924 la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, antecedentes que dieron origen al Impuesto sobre la Renta, actualmente el gravamen más importante del sistema impositivo mexicano.

El 1o. de septiembre de 1925, se fundó el Banco de México, S.A., como Banco Central, con el propósito de terminar con la anarquía en la emisión de billetes.

El 1o. de enero de 1934, se creó la Dirección General de Egresos y el 9 de enero del mismo año se expide el Decreto mediante el cual se prevé que las atribuciones y facultades para la autorización de egresos concedidas a la Tesorería de la Federación, quedarían a cargo de dicha Dirección General.

El 13 de diciembre de 1946, se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quedando fuera del ámbito de competencia de la Secretaría las funciones de control y regulación relativas a bienes nacionales y contratos de obras públicas, pasando éstas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

El 31 de diciembre de 1947, se publicó en el **Diario Oficial de la Federación**, el Decreto que dispone que la Procuraduría Fiscal sea una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 24 de diciembre de 1958, nuevamente se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo transferidas las funciones relativas a inversiones y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, respectivamente. El 31 de diciembre de 1959 se publicó la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, estableciendo la creación de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En consecuencia se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó el 23 de mayo de 1977, quedando integrada la Secretaría por:

↳ La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que se adscriben las Direcciones Generales de Planeación Hacendaria; de Crédito; de Asuntos Hacendarios Internacionales y de Promoción Fiscal.

«La Subsecretaría de Ingresos con las Direcciones Generales de Política de Ingresos; Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales; Difusión Fiscal; Administración Fiscal Central; Administración Fiscal Regional; Informática de Ingresos y de Auditoría Fiscal; así como las Administraciones Fiscales Regionales y Oficinas Federales de Hacienda.

«La Subsecretaría de Inspección Fiscal con las Direcciones Generales de Aduanas; Vigilancia de Fondos y Valores; del Registro Federal de Automóviles y de Bienes Muebles; así como las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal y del Registro Federal de Automóviles.

«La Oficialía Mayor con las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto; Administración; Prensa; Laboratorio Central; Talleres de Impresión de Estampillas y Valores y de Casa de Moneda.

«La Procuraduría Fiscal de la Federación con la Primera, Segunda y Tercera Subprocuradurías Fiscales, así como con la Subprocuraduría Fiscal de Investigaciones y las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares.

«La Tesorería de la Federación con las Subtesorerías de Egresos; de Ingresos y de Control e Informática, así como con las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.

El 31 de diciembre de 1979, se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** un nuevo Reglamento Interior, con motivo de las reformas a diversos ordenamientos legales como las leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; del Impuesto al Valor Agregado; de Coordinación Fiscal; de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y del Registro Federal de Vehículos. Mediante este nuevo Reglamento se efectuaron los siguientes cambios:

«En el Area del C. Secretario, se creó la Comisión Interna de Administración y Programación.

«En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores. Asimismo, cambió de nomenclatura la Dirección General de Crédito por Dirección General de Crédito Público.

«En la Subsecretaría de Ingresos se suprimió la Dirección General de Difusión Fiscal y cambiaron de denominación la Dirección General de Coordinación, Recursos y Estudios Fiscales por Coordinación General con Entidades Federativas; la Dirección General de Administración Fiscal Central por Dirección General Técnica; la Dirección General de Administración Fiscal Regional por Coordinación General de Operación Regional y Administrativa; la Dirección General de Informática de Ingresos por Dirección General de Recaudación y la Dirección General de Auditoría Fiscal por Dirección General de Fiscalización.

En la Subsecretaría de Inspección Fiscal se suprimió la Dirección General de Bienes Muebles y cambió de nomenclatura la Dirección General del Registro Federal de Automóviles por Dirección General del Registro Federal de Vehículos, así como las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal y del Registro Federal de Automóviles, por Delegaciones Regionales de Promoción Fiscal y del Registro Federal de Vehículos, respectivamente.

En la Oficialía Mayor cambió de denominación la Dirección General de Prensa por Dirección General de Comunicación.

En la Procuraduría Fiscal de la Federación se creó la Coordinación General de Subprocuradurías Regionales y cambiaron de nomenclatura las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares por Subprocuradurías Fiscales Regionales.

El 25 de marzo de 1981, mediante el Decreto que reformó y adicionó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Tesorería de la Federación se suprime la Subtesorería de Ingresos, cambia de denominación la Subtesorería de Egresos por Subtesorería de Operación y se crea la Unidad de Procedimientos Legales.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Como resultado de estas atribuciones, se publicó un nuevo Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983, mediante el cual se facultó al C. Secretario para presidir el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se creó la Contraloría Interna adscrita al Área del C. Secretario y se efectuaron los cambios siguientes:

En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se crearon la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria y la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública. Asimismo, se transfirió la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores a la nueva Subsecretaría de la Banca Nacional con la denominación de Dirección General de Seguros y Valores.

En la Subsecretaría de Ingresos se creó la Dirección General de Informática de Ingresos y cambió de denominación la Coordinación General de Operación Regional y Administrativa por Coordinación de Operación Administrativa.

En la Subsecretaría de Inspección Fiscal se suprimió la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, así como las Delegaciones Regionales

de Promoción Fiscal. Las funciones relativas a la vigilancia en materia de fondos y valores federales, fueron transferidos a la Contraloría Interna de la Secretaría.

▫Se creó la Subsecretaría de la Banca Nacional con las Direcciones Generales de Política Bancaria; de Banca de Desarrollo y de Banca Múltiple.

▫En la Oficialía Mayor se creó la Coordinación de Administraciones Regionales, y la Dirección General de Comunicación se transfirió al Área del C. Secretario.

El 30 de diciembre de 1983, mediante el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se confirieron a la Secretaría las atribuciones para administrar la aplicación de los estímulos fiscales, verificar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, conforme a las leyes fiscales y representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

En cumplimiento a las medidas de racionalización del gasto público emitidas por el Ejecutivo Federal, el 19 de agosto de 1985 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se efectuaron los siguientes cambios estructurales:

▫Se suprimió la Subsecretaría de Inspección Fiscal, y la Dirección General del Registro Federal de Vehículos se fusionó con la Dirección General de Aduanas, quedando adscrita al Área del C. Secretario.

▫En la Subsecretaría de la Banca Nacional se suprimió la Dirección General de Política Bancaria.

▫En la Oficialía Mayor se suprimieron la Dirección General de Administración, la Coordinación de Administraciones Regionales de Oficialía Mayor y la Dirección General de Laboratorio Central, creándose la Dirección General de Personal y la Dirección General de Servicios y Recursos Materiales.

Al publicarse la Ley de la Casa de Moneda de México el 20 de enero de 1986, la Dirección General de Casa de Moneda se constituyó en organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que se desincorporó de la estructura de la Oficialía Mayor.

Con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del 22 de marzo de 1988, se produjeron cambios en la estructura orgánica derivados de las medidas permanentes de racionalización del gasto público, se eficientó la regulación del servicio público de la banca y el crédito; asimismo, se amplió la competencia de las unidades administrativas

centrales en el ámbito regional, en razón de las facultades conferidas por las leyes fiscales. En tal sentido se produjeron las siguientes modificaciones:

▫En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, se suprimió la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria, se adscribieron las Direcciones Generales de Banca de Desarrollo; de Banca Múltiple y de Seguros y Valores, toda vez que desaparece la Subsecretaría de la Banca Nacional.

▫En la Subsecretaría de Ingresos, se adscribió la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública, anteriormente dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público; se crearon siete Coordinaciones de Administración Fiscal y cambiaron de denominación la Dirección General Técnica de Ingresos por Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente; la de Fiscalización por Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal y las Administraciones Fiscales Regionales por Administraciones Fiscales Federales.

▫En la Procuraduría Fiscal de la Federación se suprimió la Coordinación General de Subprocuradurías Regionales.

▫En la Tesorería de la Federación, cambió de denominación la Unidad de Procedimientos Legales por Dirección de Procedimientos Legales.

A fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de las atribuciones de la Secretaría, se emitió un nuevo Reglamento Interior el 17 de enero de 1989, mediante el cual se efectuaron los cambios siguientes:

▫En el Area del C. Secretario se suprimió la Comisión Interna de Administración y Programación, cambió su denominación la Dirección General de Comunicación por Unidad de Comunicación Social y la Contraloría Interna pasó a depender funcionalmente del C. Oficial Mayor como Unidad de Contraloría Interna.

▫En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se suprimieron la Dirección General de Promoción Fiscal, la Coordinación de Administración y Regionalización y las Delegaciones Regionales. Asimismo, se transfirió la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales a la nueva Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales.

▫A la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales se le encomendó el diseño y ejecución de la política de financiamiento externo, para lo cual se crearon las Direcciones Generales de Captación de Crédito Externo y Técnica de Crédito Externo.

«En la Subsecretaría de Ingresos se suprimieron la Dirección General de Informática de Ingresos y la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública; cambió su denominación la Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente por Dirección General Técnica de Ingresos y se creó una octava Coordinación de Administración Fiscal.

«En la Procuraduría Fiscal de la Federación se creó la Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios.

«En la Tesorería de la Federación se creó la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores con nivel de Dirección de Área.

Mediante Acuerdo del 22 de junio de 1989, la Dirección General de Aduanas cambió de adscripción del Área del C. Secretario a la Subsecretaría de Ingresos.

En el Decreto del 4 de enero de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Con el Decreto del 30 de octubre de 1990, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Coordinación de Operación Administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, cambió su denominación por Dirección General de Planeación y Evaluación. Asimismo, se fortalece la función de capacitación fiscal, al incluirse en dicho Reglamento al Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, mismo que posteriormente adquiere el carácter de organismo descentralizado, al otorgársele personalidad jurídica y patrimonio propios el 20 de diciembre de 1991, en la fracción III del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación.

A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación del gasto público, de planeación y de información estadística y geográfica.

Como parte de este proceso, se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** un nuevo Reglamento Interior el 24 de febrero de 1992, mediante el cual se integraron a la Secretaría las siguientes unidades administrativas de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto:

«La Subsecretaría de Normatividad y Control Presupuestal con la Unidad de Inversiones y las Direcciones Generales de Política Presupuestal; de Contabilidad Gubernamental y de Normatividad y Desarrollo Administrativo, esta última integrada con la fusión de las Direcciones Generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

«La Subsecretaría de Programación y Presupuesto con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Energético e Industrial; de Servicios; de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Abasto; de Infraestructura, Desarrollo Regional y Urbano y de Salud, Educación y Trabajo.

«La Subsecretaría de Desarrollo Regional con la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad; la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional y las Delegaciones Regionales de Programación y Presupuesto. Posteriormente estas áreas fueron transferidas a la Secretaría de Desarrollo Social, mediante Decreto del 4 de junio de 1992.

«La Dirección General de Política Económica y Social al pasar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cambió su denominación por Unidad de Planeación del Desarrollo, quedando adscrita a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

«El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pasó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conservando su carácter de órgano desconcentrado.

Asimismo, mediante el citado Reglamento Interior del 24 de febrero de 1992, se efectuaron los siguientes cambios a la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

«En la Procuraduría Fiscal de la Federación, desaparecen la Primera, Segunda y Tercera Subprocuradurías Fiscales, así como la Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios y se crean las Subprocuradurías Fiscales Federales de Legislación y Consulta; de lo Contencioso; de Amparos y Asuntos Laborales y la de Asuntos Financieros.

«En la Tesorería de la Federación se le otorga nivel de Dirección General a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

Con el propósito de promover una administración tributaria más eficiente que fortaleciera la recaudación, impulsara la fiscalización, aumentara la presencia fiscal, diversificara los controles y ampliara las fuentes de información, mediante el Decreto del 25 de enero de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del

Reglamento Interior, se realizaron los siguientes cambios a la estructura orgánica básica de la Secretaría:

«Fusión de las Subsecretarías de Normatividad y Control Presupuestal y de Programación y Presupuesto para conformar la Subsecretaría de Egresos, misma que quedó integrada con la Unidad de Inversiones, Energía e Industria; las Direcciones Generales de Política Presupuestal; de Normatividad y Desarrollo Administrativo; de Contabilidad Gubernamental; de Programación y Presupuesto de Servicios; de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto y de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura.

«Desaparece la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, así como las Direcciones Generales de Captación de Crédito Externo y Técnica de Crédito Externo, cuyas funciones se integraron a la Dirección General de Crédito Público. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales se adscribió a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

«En la Subsecretaría de Ingresos se crearon las Direcciones Generales de Interventoría y Fiscal Internacional, cambiaron su denominación la Dirección General de Recaudación por Administración General de Recaudación; la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal por Administración General de Auditoría Fiscal Federal; la Dirección General Técnica de Ingresos por Administración General Jurídica de Ingresos y la Dirección General de Aduanas por Administración General de Aduanas. Desaparecieron las Coordinaciones de Administración Fiscal, las Administraciones Fiscales Federales y las Oficinas Federales de Hacienda, constituyéndose las Administraciones Regionales de Recaudación; de Auditoría Fiscal Federal; Jurídica de Ingresos y de Aduanas, así como las Administraciones Locales de Recaudación; Auditoría Fiscal Federal y Jurídica de Ingresos.

«En la Procuraduría Fiscal de la Federación, desaparecen las Subprocuradurías Fiscales Regionales y la Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso, cuyas funciones fueron asumidas por la Administración General Jurídica de Ingresos. La Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales cambia su denominación por Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos.

Con el Decreto del 20 de agosto de 1993, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realizaron cambios a la estructura orgánica básica, consistentes en la fusión de las Direcciones Generales de Política de Ingresos y Fiscal Internacional para quedar como Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales, así como el cambio de denominación de la Coordinación General con Entidades Federativas por Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas.

Mediante el Decreto del 23 de diciembre de 1993, se expidió la Ley del Banco de México, la cual establece que el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México.

En diciembre de 1995, se autoriza y registra por parte de las instancias globalizadoras competentes, la estructura orgánica básica de la Secretaría, misma que incluyó los cambios estructurales siguientes:

▪En la Subsecretaría de Ingresos cambia su denominación la Dirección General de Interventoría por Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación y desaparece la Dirección General de Planeación y Evaluación.

▪En la Subsecretaría de Egresos se crea la Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura; cambian su denominación la Unidad de Inversiones, Energía e Industria por Unidad de Inversiones; la Dirección General de Política Presupuestal por Unidad de Política y Control Presupuestal; la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo por Dirección General de Normatividad y Servicio Civil; la Dirección General de Contabilidad Gubernamental por Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública; la Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura por Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral y la Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Pesquero y Abasto por Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales.

▪En la Oficialía Mayor la Dirección General de Personal, cambia su denominación por Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Servicios y Recursos Materiales por Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Asimismo, mediante Decreto del 15 de diciembre de 1995, se expidió la Ley del Servicio de Administración Tributaria, misma que en su Transitorio Primero estableció su entrada en vigor a partir del 1 de julio de 1997, por lo que en marzo de 1996, con el propósito de sentar las bases orgánico funcionales que dieran lugar a la integración del órgano desconcentrado responsable del Servicio de Administración Tributaria, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, el cambio de nomenclatura de la Administración General de Interventoría, Desarrollo y Evaluación por Administración General de Información, Desarrollo y Evaluación y de la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales por Dirección General de Política de Ingresos; así como la creación de las Direcciones Generales de Interventoría y de Asuntos Fiscales Internacionales.

En junio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, por Unidad de Servicio Civil.

En julio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, en la cual cambia de adscripción la Unidad de Contraloría Interna, de la Oficialía Mayor al área del C. Secretario.

En agosto de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría, realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de la Unidad de Inversiones, por Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales. Este cambio fue originado por la fusión de la Unidad de Inversiones con la Unidad de Desincorporación.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 11 de septiembre de 1996, se formalizan los cambios efectuados durante 1995 y 1996.

El 30 de junio de 1997 se publican en el **Diario Oficial de la Federación** reformas al Reglamento Interior de la Secretaría, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y un nuevo Acuerdo de adscripción de unidades administrativas de la Secretaría. Mediante estos ordenamientos se efectuaron los siguientes cambios a la estructura orgánica básica de la Secretaría:

▪Desincorporación de la Subsecretaría de Ingresos, con excepción de la Dirección General de Política de Ingresos, para conformar el Servicio de Administración Tributaria con carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría.

▪Readscripción de la Dirección General de Política de Ingresos a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

▪Incorporación de la Unidad de Coordinación Técnica y Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependiendo directamente del C. Secretario.

▪Incorporación de las Direcciones Generales del Destino de los Bienes de Comercio Exterior propiedad del Fisco Federal y de Promoción Cultural y Acervo Patrimonial, dependiendo de la Oficialía Mayor.

Finalmente, el 10 de junio de 1998 se publican en el **Diario Oficial de la Federación** reformas a los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del órgano desconcentrado Servicio de Administración Tributaria, así como un nuevo Acuerdo de adscripción de unidades administrativas de la Secretaría, efectuándose los siguientes cambios a la estructura orgánica básica de la Secretaría:

«Reincorporación de la Subsecretaría de Ingresos; conformada con 1 Coordinación General de Política de Ingresos y de Coordinación Fiscal; 3 Direcciones Generales provenientes del Servicio de Administración Tributaria (Dirección General de Política de Ingresos por Impuestos y de Coordinación Fiscal, cuya nomenclatura anterior era Dirección General de Planeación Tributaria; Dirección General Técnica y de Negociaciones Internacionales, cuya nomenclatura anterior era Dirección General de Asuntos Fiscales Internacionales; y la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas); así como con la Dirección General de Política de Ingresos por la Venta de Bienes y la Prestación de Servicios Públicos, misma que proviene de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público y cuya nomenclatura anterior era Dirección General de Política de Ingresos.

«Incorporación de la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión, dependiendo directamente del C. Secretario.

«En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, además de la readscripción de la Dirección General de Política de Ingresos a la Subsecretaría de Ingresos, cambiando su nomenclatura por Dirección General de Política de Ingresos por la Venta de Bienes y la Prestación de Servicios Públicos, se cancelan la Unidad de Planeación del Desarrollo y la Dirección General de Banca Múltiple, para dar lugar a la incorporación de la Dirección General de Banca y Ahorro.

«En la Tesorería de la Federación cambian de nomenclatura la Subtesorería de Control e Informática por Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo y la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores por Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores. Asimismo, se incorporan las Direcciones Generales de Procedimientos Legales y de Sistemas Automatizados.

«La Unidad de Contraloría Interna cambia su nomenclatura por Contraloría Interna.

Conforme a lo expuesto, la estructura orgánica básica actual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda conformada por: 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor, 1 Coordinación General, 37 Direcciones Generales o unidades equivalentes y 2 Organos Desconcentrados, como se representa en el organograma general de este Manual.

ANEXO II
Ley del Servicio Profesional de Carrera

http://www.funcionpublica.gob.mx/spc/ley_spc1.html

TEXTO ÍNTEGRO DE LA LEY

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; SE REFORMAN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL; Y SE ADICIONA LA LEY DE PLANEACIÓN.

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, fue turnada para su estudio y dictamen, la MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO DE LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y ADICIONES A LA LEY DE PLANEACIÓN.

De conformidad con lo enunciado en los artículos 72 inciso e) Constitucional, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 57, 60, 63, 87 y 88 del Reglamento del propio Congreso, se procedió al análisis de la mencionada Minuta, presentado a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

Las Comisiones Unidas se abocaron al examen de la Minuta descrita, al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones:

ANTECEDENTES

A.- En sesión celebrada el día 24 de octubre de 2000, el Sen. Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

B.- En sesión de 30 de abril de 2002 el Sen. César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

C.- En fecha 24 de octubre de 2002 el pleno del Senado aprobó el dictamen resultante del análisis de los referidos proyectos, remitiendo la Minuta a la H. Cámara de Diputados.

D.- La Colegisladora dictaminó procedente la modificación de la Minuta, misma que fue recibida en sesión del día 27 de marzo de 2003 en esta Cámara, siendo turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos a efecto de formular el presente dictamen.

CONSIDERACIONES

La Minuta sometida a nuestro estudio definitivo, confirma el gran interés por la instauración de un Servicio Profesional de Carrera que opere en el ámbito de la Administración Pública Federal.

Más que un acto de creación de un nuevo órgano de gobierno, los legisladores nos hemos abocado a contribuir, mediante un sistema de servicio profesional de carrera, al establecimiento de una administración pública eficiente y atenta a cumplir con el fin último del servicio público: responder a las demandas de la población.

Los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, son garantía de que el desarrollo de las actividades se llevará a cabo de manera profesional y por tanto, generarán resultados positivos en el ejercicio de la función pública.

En este sentido, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece requisitos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio, por medio de evaluaciones objetivas que aseguren el respeto a la igualdad de oportunidades. De manera expresa se prohíbe cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social.

Los procedimientos que conforman el Sistema, tienen como respaldo una formación continua, donde el desempeño es apoyado por una capacitación permanente que permitirá la mejora constante de los servidores públicos.

Estos elementos proporcionan una garantía de calidad que permite atraer, retener y formar a los mejores profesionales del país. Contar con estos recursos, sin duda, se reflejará en la actualización, simplificación y modernización de la Administración central, así como en la transparencia de sus actividades.

La estructura del Sistema es completa y equilibrada, el cual depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, siendo la Secretaría de la Función Pública la entidad directriz. La operación se llevará a cabo por cada una de las dependencias, al considerar las particularidades de cada sector.

El sistema operará de manera descentralizada, flexible y gradual, mediante siete subsistemas: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación; y Control y Evaluación.

Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección y el Consejo Consultivo del Sistema son figuras adecuadas que le dan mayor certidumbre al Servicio Profesional de Carrera. Los Comités tendrán participación en los procesos de planeación y formulación de estrategias, además de ser también pieza fundamental en los procesos de selección. El Consejo, por su parte, cumplirá funciones de consulta y recomendación.

El establecimiento, con claridad, de los derechos y obligaciones de los servidores profesionales de carrera, garantiza mayor certidumbre tanto para los funcionarios como para la Administración, dado que el cabal apego a estos lineamientos coadyuvan a su

permanencia en el servicio. Este es el caso de la obligación de excusarse en asuntos donde pueda presentarse conflicto de intereses y la prohibición de ser removido de su cargo por razones políticas o por causas no previstas legalmente.

Las reformas y adiciones a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Planeación, y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, complementan el objetivo de consolidar un nuevo concepto de la función pública. Estas modificaciones al marco jurídico contenidas en los artículos Segundo, Tercero y Cuarto del proyecto de Decreto proporcionan las bases legales necesarias para la adecuada operación del servicio profesional de carrera.

Esta nueva Ley y el conjunto de reformas que la acompañan, permitirán concretar una institución sólida, confiable, honesta, transparente y de alta calidad. De igual forma, dotará a la Administración pública, independientemente del partido que emane, de un cuerpo eficaz de servidores públicos y garantizará la continuidad en la operación de los programas de gobierno. Estos servidores, al ser portadores de los conocimientos técnicos necesarios y encontrarse ubicados en el cargo de acuerdo a su perfil y capacidad, serán una valiosa aportación a la consolidación del sistema democrático.

DE LAS MODIFICACIONES CONTENIDAS EN LA MINUTA

Una vez analizadas las modificaciones introducidas por la H. Cámara de Diputados, estas Comisiones Unidas consideran lo siguiente:

1. Respecto de la propuesta de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, incluida en el artículo Primero del proyecto de Decreto, resulta acertada la modificación consistente en aclarar la causal de separación contenida en la fracción IV del artículo 60 para establecer que el nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por “incumplimiento reiterado e injustificado” de las obligaciones que la

Ley le asigna, quedando subsistente la facultad de la Secretaría de la Función Pública de valorar esta circunstancia, con respeto a la garantía de audiencia del servidor público.

2. Resulta pertinente precisar en la redacción de la fracción VII del mismo artículo, que otra causa de separación se concretará cuando el resultado de la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera “sea deficiente”, en los términos que señale el Reglamento. La reforma propuesta por la H. Cámara de Diputados da claridad a la norma al evitar ambigüedades que se encontraban en el texto original.

3. La revisión del artículo Primero Transitorio de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es necesaria, en virtud de que la fecha prevista para la entrada en vigor de la Ley —1° de enero de 2003— ha quedado desfasada. En ese sentido, es aceptable que se haya considerado un plazo de 180 días para la iniciación de la vigencia a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4. Con la misma finalidad de que las normas sean suficientemente comprensibles, se adecuó el artículo Segundo Transitorio de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para especificar que su Reglamento deberá emitirse por la autoridad competente. Asimismo, se asume el contenido del tercer párrafo agregado al artículo Tercero Transitorio el cual, debido a las circunstancias de inicio de operaciones del Sistema, delimita los tiempos en que los servidores públicos de confianza podrán optar por participar en el Servicio Profesional de Carrera, al reunir los requisitos y seguir los procedimientos necesarios.

5. Se realizaron modificaciones menores en lo relativo a las reformas y adiciones a diversas leyes, contenidas en los artículos Segundo, Tercero y Cuarto del proyecto de Decreto, con la finalidad de que no exista lugar a dudas respecto a las fracciones que no se reforman, por lo que se señalan expresamente las fracciones que permanecen sin cambio.

6. En cuanto a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estimamos conveniente la modificación que hizo la Colegisladora de la fracción XXVI del artículo 37. Estas comisiones dictaminadoras consideran adecuado establecer que la Secretaría de la Función Pública promoverá las políticas necesarias para incorporar el uso de recursos tecnológicos de información y comunicaciones disponibles en la administración pública para proporcionar servicios e información gubernamental, conocidos como gobierno electrónico. Igualmente, se establece con claridad la entrada en vigor de estas modificaciones.

Estas Comisiones consideran que el conjunto de modificaciones anteriormente detalladas respetan el espíritu y los razonamientos que llevaron al pleno de la Cámara de Senadores a votar favorablemente la creación del sistema de Servicio Profesional de Carrera. Las reformas expresadas por la Colegisladora enriquecen y dan precisión a los contenidos propuestos de manera inicial por esta Cámara.

Una vez analizada la Minuta aludida y de acuerdo a los argumentos mencionados, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, se permiten someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Senadores, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo Único

De la naturaleza y objeto de la Ley

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Artículo 2.- El sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;
- II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada;
- III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública.
- IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema;
- V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;
- VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional;
- VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos.

IX. Servidor público de carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia;

Artículo 4.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento y;
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación.

Estos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.

Artículo 6.- Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.

Para la incorporación al sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

Artículo 7.- El Gabinete de Apoyo es la Unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.

Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y

los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Artículo 9.- El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

TITULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA

Capítulo Primero

De los Derechos

Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;
- II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;
- V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;
- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;

- IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente; y
- XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Capítulo Segundo

De las Obligaciones

Artículo 11.- Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;
- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- VIII. Proporcionar, la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y

XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

Artículo 12.- Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

TITULO TERCERO

DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA

DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Capítulo Primero

Consideraciones Preliminares

Artículo 13.- El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;

II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;

III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema;

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
- b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
- c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad.
- d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y
- e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.

Compete a las dependencias de la Administración Pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.

Capítulo Segundo

De la Estructura Funcional

Sección Primera

Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos

Artículo 14.- La Secretaría establecerá un subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Sistema.

A través de sus diversos procesos, el subsistema:

I. Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias. La Secretaría no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo;

II. Operará el Registro;

III. Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema;

IV. Elaborará estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el catálogo;

V. Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes;

VI. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la administración pública federal los resultados de las evaluaciones sobre el sistema;

VII. Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente Ley; y

VIII. Ejercerá las demás funciones que le señale esta Ley, su reglamento y disposiciones relativas.

Sección Segunda

Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera

Artículo 15.- El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la

Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias.

Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales.

Artículo 16.- El Registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.

Artículo 17.- El Registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al Sistema. Los datos del Registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil.

Artículo 18.- El Registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos.

Artículo 19.- El Sistema, en coordinación con las dependencias, registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el catálogo.

Artículo 20.- Será motivo de baja del Registro, la separación del servidor público del Sistema por causas distintas a la renuncia.

Capítulo Tercero

Del Subsistema de Ingreso

Artículo 21.- El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;

- II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;
- III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
- V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

Artículo 22.- Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

Artículo 23.- El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

Artículo 24.- El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su reglamento y demás disposiciones relativas.

Artículo 25.- Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.

Artículo 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán

considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Artículo 27.- Los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría.

En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

Artículo 28.- Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.

Artículo 29.- La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Estos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Para la determinación de los resultados, los Comités podrán auxiliarse de expertos en la materia.

Artículo 30.- La Secretaría emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los Comités para las diversas modalidades de selección de Servidores Públicos de acuerdo con los preceptos de esta Ley y su Reglamento.

Para la calificación definitiva, los Comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.

Artículo 31.- El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

Artículo 32.- Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

Artículo 33.- Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como servidor público de carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor

respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Capítulo Cuarto

Del Subsistema de Desarrollo Profesional

Artículo 35.- Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

Artículo 36.- Los Comités, en coordinación con la Secretaría, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.

Artículo 37.- Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley.

Para estos efectos, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas.

Artículo 38.- Cada servidor público de carrera en coordinación con el Comité correspondiente podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés.

Artículo 39.- La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y

II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

Artículo 40.- Cuando por razones de reestructuración de la Administración Pública, desaparezcan cargos del catálogo de puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, el Sistema procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección.

Artículo 41.- Los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría, podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo.

Artículo 42.- Los cargos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.

Artículo 43.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.

Capítulo Quinto

Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Artículo 44.- La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.

Artículo 45.- Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del sistema.

El reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

Artículo 46.- La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y
- III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas

Artículo 47.- El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

Artículo 48.- Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema o entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.

Artículo 49.- Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

Artículo 50.- Los comités en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los

servidores profesionales de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.

Artículo 51.- Al servidor público de carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento.

Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el servidor público de carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de cumplir con este período, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Artículo 52.- Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

Artículo 53.- Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, esta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del servidor público de carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del Registro.

Capítulo Sexto

Del Subsistema de Evaluación del Desempeño

Artículo 54.- La evaluación del desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

Artículo 55.- La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;

II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley;

III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;

IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia; y

V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su reglamento.

Artículo 56.- Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos.

El reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Artículo 57.- Cada Comité desarrollará, conforme al reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia.

El Comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas.

La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.

Se consideran sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Estos quedarán asentados en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

Artículo 58.- Los Comités en coordinación con la Secretaría realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del Sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias.

Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su puesto.

Capítulo Séptimo

Del Subsistema de Separación

Artículo 59.- Para efectos de esta Ley se entenderá por separación del servidor público de carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Artículo 61.- La licencia es el acto por el cual un servidor público de carrera, previa autorización del Comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada.

La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un período similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un período mayor.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.

Artículo 62.- Para cubrir el cargo del servidor público de carrera que obtenga licencia se nombrará un servidor público de carrera que actuará de manera provisional. La designación del servidor público que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias.

Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

Artículo 63.- La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero si garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en esta o en otras leyes aplicables.

Capítulo Octavo

Del Subsistema de Control y Evaluación

Artículo 64.- La Secretaría con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

Artículo 65.- La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias.

Artículo 66.- Los Comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas.

Capítulo Noveno

De la estructura orgánica del Sistema

Sección Primera

De la Secretaría

Artículo 67.- Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Sistema contará con los siguientes órganos:

La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.

I. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y

II. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

Artículo 68.- La Secretaría se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 69.- La Secretaría contará con las siguientes facultades:

I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente;

II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema;

III. Administrar los bienes y recursos del Sistema;

IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema;

V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal;

VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;

VII. Aprobar la constitución o desaparición de los Comités;

- VIII. Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en su Reglamento cuales son las que requieran de dicha aprobación;
- IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema;
- XI. Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento;
- XII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales;
- XIII. Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias;
- XIV. Aplicar la presente Ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema;
- XV. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;
- XVI. Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación;
- XVII. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones; y
- XVIII. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables.

Sección Segunda

Del Consejo Consultivo

Artículo 70.- El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará

además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Son atribuciones del Consejo:

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

Artículo 71.- El consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico.

Sección Tercera

De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección

Artículo 72.- En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Artículo 73.- Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior.

Artículo 74.- Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

Artículo 75.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

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

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

TITULO CUARTO

Capítulo Primero

Del Recurso de Revocación

Artículo 76.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Artículo 77.- El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;
- II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;
- III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;
- IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;

V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y

VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles;

Artículo 78.- El recurso de revocación contenido en el presente título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Título.

Capítulo Segundo

De las Competencias

Artículo 79.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 80.- En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- Esta Ley entrará en vigor a partir de ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- El Reglamento de la presente Ley deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

El Consejo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

Artículo Tercero.- A la entrada en vigor de la Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al Sistema.

Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen.

Ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la presente ley podrá ser considerado servidor público de carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo Cuarto.- Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, iniciará la operación del Sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido en el párrafo siguiente.

El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley.

Una vez publicado el Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el Registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de esta Ley los concursos a primer ingreso.

La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse al proceso de ingreso contenido en la presente Ley y motivará su nulidad inmediata.

Artículo Quinto.- Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de

ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia.

A efecto de no entorpecer la implantación y operación del Sistema, los Comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

Artículo Sexto.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las provisiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de esta Ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

Artículo Séptimo.- Se derogan las disposiciones que se opongán al presente decreto. Se abroga el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1984. Las referencias a esta Comisión se entenderán realizadas a la Secretaría de la Función Pública.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV; se adiciona el artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI para quedar como sigue:

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a XVIII...

XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;

XX a XXIII...

XXIV.- Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y

XXV...

Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a VI ...

VI bis.- Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII a XVII...

XVIII.- Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

XVIII bis.- Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX a XXV...

XXVI.- Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

XXVII.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará lo necesario a efecto de asegurar la transferencia de los recursos presupuestarios destinados al pago de los sueldos, prestaciones y demás percepciones que deban cubrirse a favor de los servidores públicos que por virtud del presente decreto pasarán a depender de la Secretaría de la Función Pública.

Artículo Segundo.- Aquellas disposiciones que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

Artículo Tercero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

ARTÍCULO TERCERO.- Se adiciona un tercer párrafo al artículo 9º de la Ley de Planeación para quedar como sigue:

Artículo 9º.-.....

....

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

TRANSITORIO

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO CUARTO.- Se reforman los artículos 19, fracción III; 33 párrafo primero, 34 y 48 párrafo primero de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar como sigue:

Artículo 19.- El proyecto de presupuesto de egresos de la federación se integrará con los documentos que se refieran a:

I a II....

III.- Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, incluyendo el monto y clasificación correspondiente a las percepciones que se cubren en favor de los servidores públicos.

Dichas percepciones incluyen lo relativo a sueldos, prestaciones y estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a éstos;

IV a IX ...

Artículo 33.- La Secretaría de la Función Pública será responsable de llevar un registro de personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto estará facultada para dictar las normas que considere procedentes.

...

Artículo 34.- Salvo lo previsto en las leyes, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, determinará en forma expresa la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones, con cargo a los presupuestos de las entidades, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las metas, tareas, proyectos, horarios y jornadas que en su caso correspondan. En todo caso, los interesados podrán optar por el cargo, empleo o comisión que les convenga.

Artículo 48.- La Secretaría de la Función Pública podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

TRANSITORIO

Artículo Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la sala de comisiones de la Cámara de Senadores, por las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, a los treinta y un días del mes de marzo de 2003.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

SEN. GILDARDO GÓMEZ VERÓNICA

PRESIDENTE

SEN. RUTILIO CRUZ ESCANDÓN CADENAS

SECRETARIO SEN. HÉCTOR MICHEL CAMARENA

SECRETARIO

SEN. CESAR CAMACHO QUIROZ

SEN. MANUEL BARTLETT DÍAZ

SEN. FIDEL HERRERA BELTRÁN

SEN. ANTONIO GARCÍA TORRES

SEN. JAVIER CORRAL JURADO

SEN. ARELY MADRID TOVILLA

SEN. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ PRATS

SEN. FAUZI HAMDAN AMAD

SEN. JESÚS ORTEGA MARTÍNEZ

SEN. JORGE ZERMEÑO INFANTE

SEN. JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ
SEN. JOSÉ GUILLERMO HERRERA MENDOZA

ESTA HOJA DE FIRMAS PERTENECE AL DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO DE LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y ADICIONES A LA LEY DE PLANEACIÓN.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS
SEN. FIDEL HERRERA BELTRÁN
PRESIDENTE

SEN. MARTHA SOFÍA TAMAYO MORALES
SECRETARIA
SEN. FELIPE DE JESÚS VICENCIO ÁLVAREZ
SECRETARIO

SEN. JOSÉ ANTONIO AGUILAR BODEGAS
SEN. HÉCTOR MICHEL CAMARENA

SEN. GILDARDO GÓMEZ VERÓNICA
SEN. ADALBERTO MADERO QUIROGA

ANEXO III
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

<http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/1po2/dic/accesinfo.htm>

DIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO

Iniciativa con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Ejecutivo Federal. Publicación en la Gaceta Parlamentaria: Diciembre 4 de 2001.

TEXTO VIGENTE

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad la de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. La Ley se aplicará también, según lo establezcan sus disposiciones, a las entidades de interés público y a cualquier persona que reciba recursos públicos federales.

Artículo 2. La información a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en sus términos.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Comisión: La Comisión de Garantías de la Información establecida en el Artículo 35 de esta Ley.

II. Comités: Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 31 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 33.

III. Datos personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, su estado civil, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad.

IV. Días: Los días hábiles.

V. Documentos administrativos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorándum, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

VI. Dependencias y entidades: Las señaladas en el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluso los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.

VII. Información: La contenida en los documentos administrativos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

VIII. Ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

X. Reglamento: El Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, para el Poder Ejecutivo Federal.

XI. Seguridad nacional: El medio para alcanzar los fines últimos del Estado que buscan el bienestar general de la sociedad y en ella concurren la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación.

XII. Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado.

XIII. Sujetos obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, incluidas todas sus dependencias y entidades, los órganos desconcentrados y la Procuraduría General de la República.
- b) El Poder Legislativo Federal y sus órganos, incluida la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- c) El Poder Judicial de la Federación.
- d) Los órganos constitucionales autónomos.
- e) Los tribunales administrativos federales.
- f) Cualquier otro órgano federal.

XIV. Unidades administrativas: Las que de acuerdo con los reglamentos interiores de las dependencias o entidades o sus equivalentes en cada uno de los sujetos obligados, tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

I. Asegurar que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar -de manera objetiva e informada- el desempeño de los sujetos obligados.

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos administrativos.

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Artículo 5. La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.

Artículo 6. En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

Artículo 7. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará de manera supletoria a la presente Ley.

Capítulo II

Obligaciones de transparencia

Artículo 8. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del reglamento y los lineamientos que expida la Comisión o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59, entre otra, la información siguiente:

I. Su estructura orgánica.

II. Las facultades de cada unidad administrativa.

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes.

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezca el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal; o bien, el ordenamiento equivalente.

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información.

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.

VII. Los servicios que ofrecen.

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. Cuando éstos se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron.

IX. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará el presupuesto asignado, así como los informes trimestrales sobre su ejecución, por cada dependencia y entidad, la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. Respecto de los demás sujetos obligados, esta obligación corresponderá a la unidad administrativa que establezcan los reglamentos o acuerdos generales a que se refiere el Artículo 59.

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la entidad de fiscalización superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos.

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; además, deberán detallarse por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados, y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico.

b) El monto.

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato.

d) El plazo de cumplimiento de los contratos.

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado.

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados.

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana.

XVII. Aquella información que los sujetos obligados consideren que responde a las preguntas hechas más frecuentemente por el público o cualquier otro dato que le sea útil.

Artículo 9. Los sujetos obligados deberán hacer pública la información a que se refiere el artículo anterior y cualquier otra que consideren relevante, de manera tal que facilite su uso y comprensión por los gobernados, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida la Comisión.

Artículo 10. La información a que se refieren los artículos 8 y 9 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida la Comisión.

Artículo 11. Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria -en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal,- los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley.

Artículo 12. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral deberán hacerse públicas desde que sean presentados. También deberán hacerse públicas las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Cualquier ciudadano podrá solicitar, a través del Instituto Federal Electoral, información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Artículo 13. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Capítulo III

Información reservada y confidencial

Artículo 14. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano.

III. Dañar la estabilidad financiera, económico monetaria del país.

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las

operaciones de control migratorio o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes.

Artículo 15. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.

III. Las averiguaciones previas.

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha

información podrá ser pública, salvaguardando los datos personales que en ella se contengan.

Artículo 16. La información clasificada como reservada según los artículos 14 y 15, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de 20 años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

La Comisión, de conformidad con el reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59 establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Asimismo, los sujetos obligados podrán solicitar a la Comisión o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 59, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando subsistan las causas que dieron origen a su clasificación.

Artículo 17. Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por la Comisión por o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59, según corresponda.

Artículo 18. Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por categorías un índice de los expedientes clasificados como reservados, que será entregado para su custodia al titular de la dependencia o entidad.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

La Comisión podrá solicitar los índices de las dependencias y entidades, pero no podrá hacerlos del dominio público, antes del término del periodo de reserva. Asimismo, la Comisión podrá tener acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de su otorgar su acceso.

Las facultades previstas en este artículo para los titulares de cada dependencia o entidad o para la Comisión serán ejercidas por la instancia a que se refiere el Artículo 59.

Artículo 19. Como información confidencial se considerará:

I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 20.

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Artículo 20. Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información que se refiere la fracción I del Artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso a información que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del interesado.

Artículo 21. Los datos técnicos, científicos, financieros o los que tengan un valor comercial y sean propiedad de cualquiera de los sujetos obligados, podrán ser puestos a disposición del público mediante el pago equivalente al valor comercial de aquellos.

Capítulo IV

Protección de datos personales

Artículo 22. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a sus empleados y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de

conformidad con los lineamientos que al respecto establezca la Comisión o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59.

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido.

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca la Comisión o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59.

IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados.

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación.

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Artículo 23. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Artículo 24. No se requerirá el consentimiento de los individuos para difundir, distribuir o comercializar los datos personales en los siguientes casos:

I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización.

II. Los necesarios por razones estadísticas, históricas o científicas, de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran.

III. Cuando se transmitan a otra dependencia o entidad, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias a esa dependencia o entidad.

IV. Cuando exista una orden judicial.

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquellos para los cuales se les hubieren transmitido.

VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

Artículo 25. Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento de la Comisión o de la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59, quienes mantendrá un listado -actualizado y público- de los sistemas de datos personales.

Artículo 26. Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquella deberá entregarle, en un plazo de diez días contados desde la presentación de la solicitud -en formato comprensible para el solicitante- la información correspondiente. O bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 29.

Artículo 27. Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y

aporte la documentación que motive su petición. Aquella deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

Artículo 28. Contra la negativa de entregar o corregir datos personales procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 51. También procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los artículos 26 y 27.

Capítulo V

Cuotas de acceso

Artículo 29. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

I. El valor de la búsqueda que genere el personal de la unidad administrativa, calculado por unidad de tiempo.

II. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información.

III. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir, al máximo, los costos de entrega de información.

TITULO SEGUNDO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Capítulo I

Unidades de enlace y comités de información

Artículo 30. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán, a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 8, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente.
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 26, 27 y 42.
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan.

IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares.

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia al menor costo en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos.

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los gobernados.

Artículo 31. En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información, previstas en esta Ley.

II. Instituir, de conformidad con el reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia, al menor costo, en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad.

IV. Realizar a través de la unidad de enlace las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada.

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por la Comisión y el Archivo General de la Nación, según corresponda.

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente, y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos.

VII. Elaborar y enviar a la Comisión, de conformidad con los lineamientos que ésta expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 41.

Artículo 32. Cada Comité estará integrado por:

I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad.

II. El titular de la unidad de enlace.

III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

Artículo 33. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no establecerán los Comités a que se refiere el Artículo 31, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva de su titular.

Artículo 34. Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con la Comisión, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo,

deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

Capítulo II

Comisión de Garantías de la Información

Artículo 35. La Comisión de Garantías de la Información es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargada de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Artículo 36. A efecto de asegurar su autonomía, la Comisión estará integrada por tres comisionados, nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, quien los designará previa consulta con organizaciones sociales, a través de la Secretaría de Gobernación.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones por causa grave que determine el Reglamento, durarán en su encargo cuatro años y podrán ser reelectos por una sola vez. Durante su encargo no podrán tener ningún otro empleo o cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

La Comisión, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinada a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia, y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 37. Los comisionados deberán ser personas de reconocido prestigio, independencia de juicio y probidad, además de cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadanos mexicanos.

II. No haber sido condenados por delito alguno, salvo los de carácter no intencional o imprudencial.

III. Tener, cuando menos, treinta y cinco años de edad y contar con título de licenciatura.

IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley.

V. No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, senador, diputado federal, ni gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 38. La Comisión tendrá un presidente, quien será electo por los Comisionados designados y durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión. El Presidente tendrá la representación legal de la Comisión.

Artículo 39. Serán atribuciones de la Comisión:

I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6.

II. Resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.

III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.

IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.

V. Supervisar y, en su caso, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 8 y 9.

VI. Orientar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.

VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información.

VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como las de acceso y corrección de datos personales.

IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que están en posesión de las dependencias y entidades.

X. Notificar, al órgano de control interno de cada dependencia y entidad, las infracciones a esta Ley y su Reglamento.

XI. Elaborar el instructivo a que se refiere el Artículo 40.

XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

XIII. Inculcar, entre los servidores públicos y los ciudadanos, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla.

XIV. Las demás que le confieran esta Ley, su reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Artículo 40. La Comisión elaborará un instructivo que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.

Artículo 41. La Comisión rendirá anualmente un informe público sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades, según lo señalan el artículo 31 fracción VII. Para este efecto la Comisión expedirá los lineamientos que considere necesarios.

Capítulo III

Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

Artículo 42. Cualquier persona o su representante podrá solicitar, ante la unidad de enlace, la información mediante escrito, o bien en los formatos que apruebe la Comisión. La solicitud deberá contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico.
- II. La descripción razonable y comprensible de los documentos administrativos de los cuales solicita información.
- III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda.

IV. La modalidad en que se solicita se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser de manera directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los quince días siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Artículo 43. La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

Artículo 44. Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos administrativos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento administrativo de que se trate, pero podrá entregarse en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

Cuando se trate de información que, previamente a una solicitud, se haya puesto a disposición del público, mediante libros, folletos, discos compactos u otro medio similar, la unidad de enlace indicará al particular la unidad administrativa en dónde puede consultar, reproducir o adquirir la información solicitada.

Artículo 45. La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos administrativos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Artículo 46. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días, contados desde la presentación de aquella. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la

información. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo justifiquen, siempre y cuando se notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

Artículo 47. En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio -con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación- al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información.

II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el Artículo 46. En caso de ser negativa deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante la Comisión.

Artículo 48. Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 46.

Artículo 49. Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les de, incluyendo en su caso la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la mayor medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Artículo 50. Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas, cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

Capítulo IV

Del procedimiento ante la Comisión

Artículo 51. El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité, la negativa de acceso a la información, la inexistencia de los documentos administrativos solicitados o bien, no esté conforme con la clasificación de la información, el costo o la modalidad de entrega, podrá interponer, por si mismo o a través de un representante, el recurso de revisión ante la Comisión o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto a la Comisión al día siguiente de haberlo recibido.

Este recurso también procederá en los casos en que la dependencia o entidad no entregue los datos personales solicitados, lo haga en un formato incomprensible o se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales.

El recurso previsto en este artículo procederá en lugar del establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Comisión proporcionará un servicio de apoyo a los interesados para que puedan presentar el recurso.

Artículo 52. La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 46, se entenderá resuelta en sentido negativo. Por ello, una vez transcurrido ese plazo, el solicitante podrá interponer el recurso ante la Comisión. En este caso,

para efectos de las fracciones III y IV del Artículo 53, bastará presentar copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad.

Artículo 53. El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud.

- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones.

- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado.

- IV. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.

- V. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio de la Comisión.

Artículo 54. La Comisión sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

- I. El Comisionado ponente deberá, dentro de los treinta días siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno de la Comisión.

II. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días siguientes en que se presentó el proyecto de resolución.

III. Antes de emitir la resolución final, el Pleno de la Comisión podrá determinar la celebración de audiencias con las partes.

IV. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones.

V. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos.

VI. Las resoluciones del Pleno serán obligatorias, definitivas y se harán del conocimiento público.

Cuando haya causa justificada, el Pleno de la Comisión podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y II.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por la Comisión por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Artículo 55. Las resoluciones de la Comisión podrán:

I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo.

II. Confirmar la decisión del Comité.

III. Revocar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si la Comisión no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Artículo 56. El recurso será desechado por improcedente cuando:

I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 51.

II. La Comisión haya conocido ya el recurso respectivo y resuelto en definitiva.

III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité.

IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 57. El recurso será sobreseído cuando:

I. El recurrente expresamente se desista del recurso.

II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva.

III. Durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.

IV. La dependencia o entidad cumpla o acuerde cumplir con la petición del recurrente y éste manifieste su conformidad.

Artículo 58. Las resoluciones de la Comisión serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

TITULO TERCERO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo Único

Artículo 59. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y la entidad superior de fiscalización, el Poder Judicial de la Federación, a través del Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios establecidos en esta Ley. Dichos reglamentos o acuerdos deberán señalar, según corresponda:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 8.
- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes.
- III. El comité de información o su equivalente.
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial.

V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un procedimiento de revisión, de conformidad con el artículo 42.

VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 26 y 27.

VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

Artículo 60. Los sujetos a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información.

TITULO CUARTO

RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Capítulo Único

Artículo 61. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar indebidamente información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley.

III. Denegar intencionalmente información considerada como pública en los términos de esta Ley. Cuando se trate de la aplicación de los criterios de clasificación de información reservada o confidencial, sólo procederá la sanción cuando exista una resolución previa del Comité, la Comisión -o las instancias equivalentes de conformidad con el Artículo 59- o el Poder Judicial de la Federación.

IV. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley.

V. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción III anterior.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción V de este artículo será considerada como grave para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 62. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

Segundo. La publicación de la información a que se refiere el Artículo 8 deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Tercero. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento y notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, a su vez, deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación. La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos materiales presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

Cuarto. Para los efectos del Artículo 59, las entidades ahí señaladas deberán publicar los reglamentos o acuerdos de carácter general a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Quinto. La designación de los tres primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. El primer periodo de ejercicio de los tres primeros comisionados vencerá en tres, cuatro y cinco años, respectivamente. En su designación se indicará el periodo que corresponde a cada uno de ellos.

Sexto. El titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Séptimo. Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Octavo. Esta Ley no deroga las disposiciones que, en materia de acceso a la información, estén establecidas en otras leyes.

Noveno. Las dependencias y entidades deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 34.

BIBLIOGRAFÍA

Achinstein, Peter. *Los Modelos Teóricos, Problemas Científicos y Filosóficos*. México: Suplementos III/8, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967.

Antaki, Ikram. *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*. México: Ariel, 2000.

Cabrero Mendoza, Enrique. *Evolución y Cambio en la Administración Pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, s/f.

Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México" (Estudio de caso). *Revista de Administración Pública No. 26*, Septiembre – Diciembre. 1973. México: Órgano Editorial del Instituto Mexicano de Administración Pública, Talleres de la Editorial Libros de México, S.A., 1974.

Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. México: Era, 1985.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Conferencia " La Participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País". Plan Global de Desarrollo. México: Cuadernos IEPES, Talleres Gráficos de la Nación, 1982.

----- . *Modernización de la Administración Pública*. México: Cuadernos IEPES, Talleres Gráficos de la Nación, 1982.

Domenzain Guzmán, Hugo. Secretario General del Sindicato de Trabajadores del ISSSTE. Ciclo de conferencias "La Capacitación como Eje de la Reforma Administrativa". México: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1981.

Drucker, Peter, *La Administración del Tiempo*. México: Hermes Editores, 2004.

Durazo Herrmann, Francisco Julián. "Historia de los derechos ciudadanos en México". Memoria del Primer Coloquio Interuniversitario de Administración Pública: Administración Pública y Política Contemporánea: Una Mirada desde las Universidades. Ciudad de México. 13 y 14 de marzo de 1997. La Administración Pública y la Reforma del Estado, Capítulo II. México: El Colegio de México, 1999.

Etzione, Amitai. *Organizaciones Modernas*. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano – Americana, núm. 271, 1972.

Fromm, Erich. *Tener o Ser*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Gallo Tirado, Miguel Ángel y Víctor Sandoval González. *Del Estado Oligárquico al Neoliberal. Historia de México 2*. México: Ediciones Quinto Sol, S.A., 2000.
García Ruiz, José Luis, "Retos y Condicionantes para el Establecimiento de un Servicio Civil en México", *Documento de trabajo núm. 50*. México: CIDE. S/F.

- Goldhaber, G. M. *Comunicación organizacional*. México: Diana, 1986.
- Guerrero, Omar. *El Funcionario, El Diplomático y El Juez*. México: Plaza y Valdés Editores, 1998.
- Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México: Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y Miguel Ángel Porrúa, Librero - Editor, 1999.
- Guzmán, Martín Luis. *La Sombra del Caudillo*. México: Cía. General de Ediciones, S.A. y Libros y Revistas, Colección Ideas, Letras y Vida, 1975.
- Hernández Puente, Adriana coord. *Administración y desarrollo de personal público*. INAP. México. 1994.
- Lajous, Gloria. *Anatomía de la Corrupción*. México: Posada, 1993.
- López Presa, José Octavio Coord. *Corrupción y Cambio*, México: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1998.
- Manning, Novales Andrés. "Profesionalización de los Servidores Públicos." IAP Hidalgo. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública. INAP. Avándaro, Estado de México. 20 y 21 de ago., 1998.
- Martínez Romo, Sergio, La Evaluación del Desempeño en las Organizaciones públicas: Una reflexión general, Comentario, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Mejías, José Luis y Alejandro Carrillo Castro. *El Político y el Administrador*. México: Serie Praxis, Cuadernos INAP. México 1979.
- Méndez Martínez, José Luis y Uri Raich Portman coords. *Evaluación del desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales*. México: IFE, INAP, 2000.
- Mendieta y Núñez, Lucio. *Sociología del Poder*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1942.
- Meyer, Lorenzo. *Lo que falta por andar*, Artículo publicado en el periódico Reforma el 24 de junio de 1999.
<http://www.fquim.unam.mx/html/links/articulos/loque.htm>, 16 de febrero, México. 2001.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un Gobierno con Resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Morales Gómez, Claudia Abigail. “La profesionalización de los servidores públicos y modernización administrativa” Memoria del Primer Coloquio Interuniversitario de Administración Pública: Administración Pública y Política Contemporánea: Una mirada desde las universidades. Ciudad de México. 13 y 14 de marzo de 1997. México: El Colegio de México, 1999.

Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador) Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas, Mesa IV, “Forma de Gobierno y Organización de los Poderes Públicos”, Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.

Ojeda Paullada, Pedro, “La reforma del Estado”, La Administración Pública Mexicana ante el Futuro, *Revista de Administración Pública No. 100*. México: INAP, 1999.

Pardo, María del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México, 1991.

Pardo, María del Carmen, “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México” *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*, *Revista de Administración Pública*, no.103. México: INAP, 2001.

Pineda, Juan de Dios coord. *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, ITAM y Universidad Anáhuac. 1999.

Poulin, Francois y Raúl Delgado Mendizábal. *El Administrador Público y su Perfeccionamiento*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis Número 27, 1980.

Quiroga Leos, Gustavo. “El Servicio Civil de Carrera.” *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. INAP. No. 15-15. México. 1984. 217. Profesionalización de servidores públicos locales en México. México.2000.

Serrano Migallón, Fernando. *Necesidad de una Ley Federal de Procedimientos Administrativos*. México: Premio INAP, 1976.

Schiaffino Isunza, Jorge, Subdirector de Servicios Sociales del ISSSTE, en el acto de clausura del ciclo de conferencias denominado *La Capacitación como Eje de la Reforma Administrativa*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1981.

Smith, Peter H. *Los laberintos del poder, El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*. México: El Colegio de México, Traducción de Soledad Loeza y Joaquín Urquidi, 1981.

Spota, Luis *Palabras Mayores*, Editorial Grijalbo, México. 1978.

Ulloa Lugo, Pedro, Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, “La Participación y la Responsabilidad de

los Trabajadores en los Programas de Capacitación”, en el ciclo de conferencias denominado *La Capacitación como Eje de la Reforma Administrativa*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1981.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México Retos y Perspectivas*. México: Plaza y Valdés editores, 2000.

----- y Marcela Bravo coords. *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*. México: UNAM- Plaza y Valdés, 1999.

Vallarino, Arturo. “Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública”. Fragmento del discurso del Doctor Arturo Vallarino, Primer Vicepresidente de la República de Panamá en la ceremonia de inauguración de la Tercera Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

Wayne, W. Dyer. *Evite ser utilizado*. México: Grijalbo, Autoayuda y Superación, 1979.

Zorrilla Martínez, Pedro “La Administración Federal (mecanismos de coordinación)”, *La Administración Pública Federal I*. México: Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, Serie Estudios 76, 1976.

DIARIO OFICIAL

Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de diciembre de 1960.

Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1963.

Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de abril de 2003

DICCIONARIOS

Diccionario de Ciencias Sociales, Tomo IV. Barcelona, España. UNESCO, Editorial Planeta-Agostini, 1988.

Diccionario de Política y Administración. México 2003.

MANUALES, PROGRAMAS Y DOCUMENTOS

Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, Secretaría de la Presidencia. México 1977.

Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación, SECOGEF, tomo I, número 1, marzo-abril, México, 1925.

IAP Chiapas. "Profesionalización en el Servicio Público" IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública. INAP. Avándaro, Estado de México. 20 y 21 de ago. 1998.

IAP Tamaulipas. Ibid.

Informe de labores de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) 1994.

Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970. México: Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, Talleres Gráficos de la Nación, 1969.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México. 1989.

Programa de Profesionalización del Servicio Público, Instituto Nacional de Administración Pública INAP.

Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

Profesionalización de servidores públicos locales en México, INAP. Tomo I, México. 1999.

-----, INAP. Tomo II, México. 1999.

-----, INAP. Tomo III, México. 2000.

PERIÓDICOS

M, El. Periódico, México 7 de diciembre del año 2000.

Jornada, La. Periódico, México 26 de septiembre de 2001.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Evolución Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México: webmaster@shcp.gob.mx . México 2004.

Guevara Niebla, Gilberto, "educación moral y ciudadanía", citado por Alberto Sánchez Álvarez en su artículo "El Trabajo, Honestidad y Decisión en los Niños como Valores Formadores del Ciudadano Virtuoso, indispensable para la Democracia Plena", <http://www.trife.gob.mx/congreso/sanchez.html>, México. 2000.

Nación Line, La. Editorial, "Lo Público y lo Privado", 26.03.00, <http://www.lanación.com.ar/00/03/26/0}o04.htm>.

Prensa, La. Opinión. "Gerentes y Políticos". Periódico de Honduras, julio 20, 1996. <http://laprensahn.com/portadas/9607/020.htm>.

Revista Peninsular, La. 8 octubre 1999. Mérida, Yucatán. <http://www.larevista.com.mx/ed520/textual4.html>.

Rubio Luis, "Las Nuevas Dimensiones de lo Público y de lo Privado", Agosto 16 1996, <http://www.isop.ucla.edu/profmex/volume1/4fall96/Art1/6.html>

Universidad Abierta <http://universidadabierta.edu.mx/Biblio/>

LEYES

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México 2003. http://www.secodam.gob.mx/leyes/leyinfo/ley_lftaipg2002.htm

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. México 2004. http://www.funcionpublica.gob.mx/spc/ley_spc1.html

Ley Orgánica de la Administración Pública, Presidencia de la República. Talleres Gráficos de la Nación, sin fecha de edición. México. Distrito Federal.

Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión De la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. México: Gaceta Parlamentaria, abril 23, 2002.

Rabasa, Emilio O y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu CONSTITUCIÓN.* México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. México 2004. http://www.funcionpublica.gob.mx/spc/ley_spc1.html