



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA  
EN MÉXICO: UN RETO PERMANENTE

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

SANDRA LUZ MIRAMONTES ROUSSETT

ASESOR:

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA

JUNIO 2005

m. 344784

*A mis padres*  
**Fernando y Rita Isabel**  
Con agradecimiento  
por su gran cariño y esfuerzo

Quienes con su ejemplo y consejos  
orientaron mi conducta  
hacia la lucha constante  
para vencer los obstáculos,  
así como  
la actitud positiva y de servicio  
hacia mis semejantes

**A mi esposo Juan Alfonso**

**Y a mis hijos *Andrea y Alfonso*  
con todo mi amor**

*Con cariño a mis hermanos Scarlett, Dora y Fernando,  
A mis cuñados, concuños y sobrinos que quiero mucho*

A la Facultad de Estudios Superiores  
Acatlán UNAM

*A mis sínodos:*

*Alicia Lara Olivares  
Dr. Gabino Eduardo Castrejón García  
Irene Díaz Reyes  
Maricruz Jiménez Trejo*

***Al licenciado Emir Sánchez Zurita***

Mi asesor de tesis  
y maestro de Derecho Administrativo,  
excelso docente que despertó en mí,  
el interés por coadyuvar  
con una administración pública legal y eficiente  
con sincera gratitud

***Al maestro José Enrique Bailleres Helguera***

Coordinador Académico de la maestría en Gobierno y Administración  
del Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración Pública, A.C.  
con eterna gratitud por su apoyo y confianza en mí

## ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN .....	6
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LAS DIVERSAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ADOPTADAS POR EL ESTADO</b>	
1.1. El Estado, el derecho administrativo y la administración pública.....	9
1.1.1. Concepto de Estado.....	9
1.1.2. Concepto de derecho administrativo.....	10
1.1.3. Concepto de administración pública.....	11
1.1.4. Concepto de servicio público y servidor público.....	12
1.2. Diversas formas de organización administrativa adoptadas por el Estado mexicano.....	13
1.2.1. La centralización.....	14
1.2.2. La desconcentración administrativa.....	18
1.2.3. La administración paraestatal.....	19
1.2.3.1. La descentralización.....	20
1.2.3.2. Las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.....	22
1.2.3.3. Los fideicomisos públicos.....	23
<b>CAPÍTULO II.</b>	
<b>ALGUNOS CASOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.</b>	
2.1. Argentina.....	27
2.2. Estados Unidos de América.....	32
2.3. España.....	38
2.4. Francia.....	46
2.5. Reino Unido.....	53
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO.</b>	
3.1. Antecedentes .....	63
3.2. La evolución de la legislación laboral burocrática en México durante el siglo XX	68
3.2.1. El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas.....	68
3.2.2. La Ley Federal del Trabajo de 1931.....	72
3.2.3. El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de Carrera de 1931.....	74

3.2.4.	El Estatuto Jurídico de 1938.....	76
3.2.5.	El Estatuto de Gobierno de 1941.....	78
3.2.6.	El apartado B) en la reforma constitucional de 1960.....	79
3.2.7.	La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.....	80
3.3.	Los intentos contemporáneos por establecer el servicio civil de carrera en México: 1980-2000.....	82
3.3.1.	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	84
3.3.2.	Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000.....	85
3.3.3.	La iniciativa de ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada.....	87
3.4.	Factores externos incidentes en la implantación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.....	88
3.4.1.	Visión de la Organización de las Naciones Unidas.....	89
3.4.2.	Visión del Banco Interamericano de Desarrollo.....	89
3.4.3.	Visión del Banco Mundial.....	91
3.4.4.	Perspectiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.....	91
3.5.	Ventajas, desventajas, retos y beneficios del servicio profesional de carrera en la administración pública.....	92
3.5.1.	Ventajas.....	92
3.5.2.	Desventajas.....	94
3.5.3.	Retos.....	96
3.5.4.	Beneficios.....	97

#### CAPÍTULO IV

#### LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: COMPONENTES BÁSICOS Y ESTUDIO DE CASO

4.1.	Posicionamientos de los partidos políticos para la aprobación del dictamen de decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF.....	101
4.2.	Elementos del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.....	102
4.3.	Procesos en el sistema del servicio profesional de carrera.....	104
4.4.	Estructura Orgánica del sistema del servicio profesional de carrera.....	108
4.5.	Filosofía y valores del servicio profesional de carrera.....	109
4.6.	Estudio de caso: Servicio de carrera de procuración de justicia federal de la PGR. Carrera Ministerial Federal.....	114

CONCLUSIONES .....	125
--------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA .....	129
--------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

Por años los ciudadanos mexicanos han ejercido su derecho al voto, con la esperanza de que el Estado, por medio de sus gobernantes, en lo interno, atienda las demandas de la sociedad, con las condiciones que permitan a cada ciudadano desarrollar su propio proyecto de vida, en un contexto político, económico y social conveniente para el avance general de la población; asimismo con la esperanza de que, en lo externo, México se constituya en un país participativo y susceptible de desarrollo y crecimiento económico, conforme a la agenda política mundial.

La historia ha demostrado con el tiempo que las prácticas culturales de un Estado autoritario —sostenido por un partido hegemónico y un sistema corporativista, con prácticas clientelares y patrimonialistas— postergaron, dentro de un medio adverso, aunque no en todos los casos, la eficiencia y la eficacia de las políticas de gobierno.

De acuerdo con los compromisos políticos contraídos el presidente, electo cada seis años, selecciona a sus colaboradores, quienes tienen la posibilidad de despedir a los servidores públicos de confianza, hasta el nivel de enlace. Desconocían estos servidores públicos su experiencia y conocimiento en el puesto, así como sus derechos laborales. No indemnizaban por el despido ni tenían la menor preocupación por dar continuidad a los programas de trabajo, con el correspondiente dispendio de recursos públicos por la cancelación de programas que ya tenían un avance y una inversión considerables.

El servidor público de confianza, al no contar con estabilidad en el empleo, de la cual sí gozaban los trabajadores de base, no estaba motivado para desarrollarse profesionalmente dentro del sector público. La mayoría de las veces su permanencia en el cargo se fundamentaba en criterios personales de sus superiores jerárquicos, y no en el mérito propio y mucho menos en la capacidad y la experiencia adquiridas en el sector gubernamental.

Por ello, inicio este trabajo con la exploración de las diversas formas de organización administrativa adoptadas por el Estado mexicano. Expongo un breve marco teórico que establece reflexiones sobre el concepto de Estado, la administración pública y el derecho administrativo, así como de servicio público y de servidor público. a fin de situar las coordenadas del análisis.

En el capítulo II se examinan el derecho comparado en los países que a mi juicio son paradigmáticos del servicio civil y la influencia de éstos en México. De Europa occidental considero a Francia, Reino Unido y España, mientras de América a Argentina y Estados Unidos.

Dentro del siguiente capítulo se evalúan el papel del servicio público en el desarrollo de México y la relevancia de la ética de los servidores públicos para la eficiente, eficaz, honesta y transparente gestión pública. Al plantear la evolución de los derechos laborales de los servidores públicos de confianza se observa que han sido mínimos —ya que la legislación burocrática siempre amparó al trabajador de base—, así como que el sistema político obstaculizó el avance del servidor público de confianza. Igualmente se analizan las ventajas y las desventajas, los retos y los beneficios de implantar la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Es importante mencionar, que inicie esta investigación como una propuesta para implementar el servicio civil de carrera en el ámbito federal como factor unificador para la profesionalización del servidor público en la administración pública, no obstante por el carácter dinámico del Derecho administrativo, se publicó el ordenamiento jurídico propuesto que era tan necesario establecer para hacer eficiente el servicio público, y dar transparencia en el procedimiento de ingreso, ofrecer protección jurídica y líneas de desarrollo profesional a los servidores públicos que lo merecieran con base en el mérito y la competencia. Por ende, hice una variación en el proyecto inicial, para integrar en el último capítulo el estudio de los componentes básicos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003, la cual beneficia a los servidores públicos de profesión que no han pertenecido a grupos políticos y permite a cualquier ciudadano obtener un empleo de

manera justa, digna y competitiva, con reglas equitativas de acceso, desarrollo y separación.

La legislación reciente, aunque bien diseñada, debe ser muy cuidada, a fin de evitar que se convierta en una política gubernamental que fracase en su etapa de implementación. Hay que tomarla como un instrumento que posibilite dar el giro radical de la cultura política del servidor público.

Se presenta como estudio de caso el servicio de carrera de procuración de justicia federal de la Procuraduría General de la República, en lo específico la carrera Ministerial Federal, que a pesar de ser una excepción de la Ley que nos ocupa, también se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la cual precisa de un cambio drástico en la profesionalización de su personal sustantivo, en provecho de la seguridad pública nacional, un fin prioritario del Estado. Este proyecto de reforma, se alinea al compromiso presidencial de impulsar el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, en el que el mérito, la capacidad y el desempeño adecuado se constituyeran en los criterios de selección y permanencia de los servidores públicos. La Procuraduría General de la República en el marco del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, emanado del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, a los cuales deben sujetarse obligatoriamente los programas de la administración pública federal, se ha dedicado al desarrollo de acciones tendientes al fortalecimiento y consolidación del Servicio de Carrera de la Institución.

La hipótesis de esta investigación se comprueba con el establecimiento de la Ley, la cual establece en el desempeño de los servidores públicos, principios obligatorios y unificadores, como la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia, además de un instrumento jurídico por el cual se propicia que los servidores públicos estén garantizados por un proceso previo y transparente de selección, especialización, profesionalización y constante evaluación, para fortalecer la confianza ciudadana en el ejercicio eficiente, eficaz, ético y de vocación del servicio público, en el cumplimiento de los programas de gobierno, lejos de las prácticas políticas clientelares y patrimonialistas.

## CAPÍTULO I

### LAS DIVERSAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ADOPTADAS POR EL ESTADO

#### 1.1. El Estado, el derecho administrativo y la administración pública

##### 1.1.1. Concepto de Estado

Miguel Acosta Romero conceptualiza el Estado como una "organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".<sup>1</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas proporciona una definición científica de Estado: "Es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo". Se integra u organiza con una población –elemento humano-grupo social, sedentario, permanente y unificado– asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano; se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.<sup>2</sup>

Por otra parte, hay quienes niegan la existencia del Estado; como Óscar Correas, quien afirma: "El Estado no existe en la vida real, si usamos 'real' para referir algo del mundo empíricamente verificable. Y se supone que la sociología estudia fenómenos sociales de los cuales se puede tener alguna clase de experiencia. Ahora bien, del Estado no hay ninguna experiencia de ese tipo. Lo que percibimos de él, primero, no es sino el discurso; y, segundo, la recepción que del mismo hacen los ciudadanos. Ese 'algo' inexistente en la empiria, es una ficción para nombrar la cual, desde hace varios siglos, establecimos en Occidente, la convención lingüística de usar la palabra 'Estado'.

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, p. 102.

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, p. 167.

“Que el discurso –pero también los actos físicos– de alguien, no cuente entre los actos de ese alguien, sino entre los actos del Estado, es el efecto ideológico del uso de normas jurídicas. Kelsen ha insistido en que este fenómeno lingüístico se llama ‘imputación’. Cuando se imputa, se usan ciertas normas, por ejemplo las constitucionales, para atribuir al Estado mexicano, y no al individuo que las produce, ciertas conductas de éste. Es por ‘imputación’ que decimos de ese individuo que es el ‘Señor presidente’ y no ‘el Señor Saúl’, no es la conducta del Señor ‘X’, sino un acto del ‘Estado mexicano’”.<sup>3</sup>

En mi opinión el Estado se constituye en su origen por la población de un territorio determinado, la cual conviene democráticamente en un poder coactivo que la represente para conservar el orden social, político y económico en bien de la comunidad, sin reconocer otro poder externo a ese grupo y a ese territorio que lo limite. En la actualidad, en el contexto de la globalización, se vuelve necesario redefinir el concepto de soberanía de un Estado que considere, la inclusión del bien común de una aldea global.

### 1.1.2. Concepto de derecho administrativo

Miguel Acosta Romero nos da dos conceptos de derecho administrativo: uno amplio y otro restringido y formal. El concepto amplio: “Es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares”.

El concepto restringido y formal: “Es el conjunto de normas de derecho público que regula al Poder Ejecutivo, administración pública y su actividad”.<sup>4</sup>

A su vez Bielsa define así el derecho administrativo: “Complejo de principios y normas de Derecho Público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública, y las relaciones de ésta con los administrados”.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Véase Correas, Óscar. “El uso del derecho y la construcción del poder”, en *Redes de inclusión. La construcción social de la autoridad*, DGAPA, México, pp. 86 y 87.

### 1.1.3. Concepto de administración pública

La palabra administración (del latín *onis*) significa dirección, ejercicio; mientras el verbo administrar proviene de *ad-ministrare*, que quiere decir servir o cuidar; también deriva de *administrare*, *ad-manustrahere*, que se traduce como traer a mano.

Para Georges Landrod "la administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas".<sup>6</sup>

Woodrow Wilson sostiene: "La administración es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción, es el conjunto del ejecutivo operante, el más visible del gobierno. La administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, no debe tolerarse que ella maneje las oficinas administrativas".<sup>7</sup>

El maestro Miguel Acosta Romero define así a la administración pública: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".<sup>8</sup>

La administración pública federal está reconocida en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual ordena al Poder Ejecutivo, por

---

<sup>4</sup> Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, pp. 12 y 13.

<sup>5</sup> Buitrago, Ignacio J. y Fernando M. Dramis. *Elementos de derecho administrativo*, Editorial Oxford, Santiago de Chile, oct. 1999, p. 5.

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*, v. I, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 70.

<sup>7</sup> Woodrow, Wilson. *El estudio de la administración*, citado por Chávez Alcázar, Margarita "El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana" p.15.

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.*, p. 263.

medio del Presidente de la República, rendir al Congreso de la Unión un informe sobre el estado general que guarda “la administración pública del país”. Y en su artículo 90 cómo debe estar organizada.

#### 1.1.4. Concepto de servicio público y servidor público

Faya Biesca, define al servicio público: “es una actividad o técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada por los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de la necesidad colectiva”.<sup>9</sup>

El servicio público debe responder a los imperativos de la convivencia pública, contribuir a fortalecer el ambiente plural de la vida democrática en términos de la calidad de los bienes y servicios que se producen y estimular un acercamiento entre los ciudadanos y las autoridades constituidas para diseñar formas de cooperación que permitan trabajar de manera responsable. Éste debe ser *general*, para todos los habitantes; *uniforme*, que representa el derecho de todos para recibir el servicio público en igualdad de condiciones; *continuo*, lo cual significa que no debe interrumpirse; *regular*, el cual deberá otorgarse con apego a la legalidad; *obligatorio*, ya que todas las autoridades tienen la obligación de otorgarlo; *persistente*, porque debe brindarse siempre que se requiera para satisfacer las necesidades de la sociedad para cuyo fin fue creado y *gratuito*, lo cual genera la importancia de brindarlo sin fines de lucro, aún cuando se cobre por el mismo.

La administración pública, por ende, requiere de personas físicas que lleven a cabo las funciones de ésta, a través de su trabajo o actividad intelectual o material, dentro del sector público.

El artículo 108 constitucional establece quienes son servidores públicos en los siguientes términos:

---

<sup>9</sup> Faya Biesca, Jacinto. *Administración pública federal*, PORRÚA, México. 1979. p. 47

“...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de elección popular, a los miembros del Poder judicial Federal y del Poder judicial del Distrito Federal, los *funcionarios y empleados*, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral...”

## **1.2. Diversas formas de organización administrativa adoptadas por el Estado mexicano**

La administración pública requiere ordenarse para cumplir con sus actividades de una manera eficiente y eficaz, por lo cual, al paso del tiempo, ha ido encontrando diversas formas de administración que le han permitido satisfacer las necesidades de la población.

Para una mejor comprensión de los conceptos citados es indispensable precisar la diferencia entre un órgano del Estado y un órgano de la administración pública o unidad administrativa:

Acosta Romero distingue a un órgano del Estado como *el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado: Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una secretaría de Estado, etcétera*; en tanto, a un órgano de la administración pública o unidad administrativa lo define como un *conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste*. Señala como ejemplo una secretaría de Estado, un departamento de Estado, una comisión intersecretarial.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Acosta Romero, Miguel. *Op. cit.*, p. 269.

La administración pública federal cumple con sus atribuciones por medio de un grupo de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas determinadas en las cuales se precisan su integración y funciones.

El artículo 90 constitucional, ya citado, dice a la letra: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Consecuentemente con lo anterior, con fecha 29 de diciembre de 1976 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que ha sido reformada, en la cual se regularizan la estructura y el funcionamiento de la administración pública federal.

Existen tres formas de organización administrativa: centralización, desconcentración, y administración paraestatal.

### 1.2.1. La centralización

Para definir la centralización, analizaremos los elementos resultantes de la relación de jerarquía que liga por la subordinación a los órganos inferiores con los superiores.

Existe concentración del poder de decisión; es decir, no todos los servidores públicos de este tipo de organización administrativa tienen la facultad de resolver ni de realizar actos jurídicos válidos o de atender todos los asuntos administrativos e imponer sus determinaciones. Serra Rojas<sup>11</sup> observa que *centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular al Presidente de la*

---

<sup>11</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo Op. Cit.*, p. 536.

*República, que como jefe de la administración pública se encarga de ejecutar leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativas propias para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.*

La centralización administrativa se conforma por el conjunto de órganos que auxilian al Poder Ejecutivo, bajo una dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad de atender y resolver todo tipo de asuntos de su competencia.

Esta clase de administración existe cuando los órganos se encuentran colocados jerárquicamente, hasta llegar a la cima.

La relación jerárquica en la cual se basa la centralización implica ciertos poderes conferidos al titular de las instituciones.

Las facultades de la centralización administrativa son:

- a) *Facultad de mando, decisión y nombramiento.* El poder de mando es la facultad de la autoridad superior para emitir órdenes, instrucciones y circulares a sus subordinados, señalando los lineamientos que deban seguir. El poder de decisión son mandatos autoritarios derivados del cumplimiento de la ley o de interpretaciones jurídicas concretas, que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Tienen poder de nombramiento, ya que existe la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.
- b) *Facultad de vigilancia.* Es la facultad de supervisión que permite a la autoridad administrativa central conocer los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas. La concentración del poder de vigilancia posibilita a los órganos superiores de la administración acreditar el trabajo de sus subordinados; supervisa sus labores y toma las providencias pertinentes para la regularidad de su actuación.

- c) *Facultad disciplinaria*. Es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La responsabilidad civil, la penal y la administrativa constituyen medios correctivos para una buena administración pública.
  
- d) *Facultad de revisión*. Permite a la autoridad superior –de oficio o a petición de parte– revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley.
  
- e) *Facultad para resolver conflictos de competencia*. Dirime controversias competenciales entre unidades u órganos administrativos del mismo nivel jerárquico.

Por tanto podemos concluir que en la centralización existe la relación jerárquica entre los diversos organismos administrativos, en la cual el Presidente de la República es el jefe supremo de la administración pública, en la que se concentran los poderes mencionados y que gracias a éstos y a las facultades constitucionales los ejerce también por conducto de los principales funcionarios de la administración pública.

Sirve de sustento a lo ordenado por el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: “Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República”.

Como ha quedado claro, la administración pública centralizada en nuestro país está compuesta por las dependencias gubernamentales, las cuales sirven de apoyo para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, mismas que son determinadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del artículo 27 al 42 de la siguiente forma:

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

El número de estas dependencias gubernamentales puede aumentar o disminuir, así como cambiar ellas de nombre total o parcialmente: depende de lo que convenga y decida cada gobierno sexenal. A veces una se divide en dos o dos se fusionan y luego en un siguiente gobierno se separan. De ahí proviene que se considere a las secretarías como "instrumentos al servicio de la política del presidente".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Nava Negrete, Alfonso. *Derecho administrativo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 150.

### 1.2.2. La desconcentración administrativa

Para el maestro Nava Negrete la desconcentración administrativa es: "La forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país".<sup>13</sup>

En sí la desconcentración es "la distribución de competencias y ésta se puede hacer directamente por la ley, por el reglamento, por decreto general o por delegación administrativa de facultades".<sup>14</sup>

Entonces determinamos que los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de facultades específicas que les confiere el Poder Ejecutivo, el cual les permite llevar a cabo sus actividades con mayor independencia pero sin perder el vínculo jerárquico existente en la administración pública centralizada.

La desconcentración administrativa es una organización sistematizada en la cual los organismos tienen cierto poder de decisión y competencia para ejecutar determinadas tareas, de acuerdo con el territorio y la materia de su función. Este modo de organización está comprendido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones aplicables".

Por último, concluimos que los órganos desconcentrados forman parte de la administración centralizada, creados por el Presidente de la República. No cuentan con personalidad jurídica ni con patrimonio propio, simplemente se establecen con

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 160.

cierta libertad técnica y administrativa; como ejemplos tenemos el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, de la Secretaría de Educación Pública, y la Policía Federal Preventiva, de la Secretaría de Seguridad Pública.

### 1.2.3. La administración paraestatal

Administración paraestatal se refiere a una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que paraestatal significa al lado de y que pertenece a la administración pública federal. Este modelo de organización surgió a consecuencia de la evolución de las relaciones entre el gobierno y los particulares.

Respecto a este punto, en su artículo 1º, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera qué organismos conforman la administración pública paraestatal, mientras en el tercero ordena:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados,
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- III. Fideicomisos”.

Estas organizaciones son reguladas por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, cuyo artículo 11 las califica de la siguiente manera:

“Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 162.

Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública”.

La misma ley fijará qué entidades administrativas corresponden a esta organización tal como está preceptuado en su artículo 12, que a la letra dice: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el *Diario Oficial de la Federación*, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal”.

De lo anterior podemos concluir que la administración pública paraestatal se integra por entidades provistas de las características siguientes:

- Son independientes de la administración pública centralizada
- Tienen funciones específicas, de interés público
- Se crean por un instrumento legal
- Cuentan con un patrimonio propio
- Tienen personalidad jurídica
- Aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración pública centralizada, sí están sujetas al control del Ejecutivo

### **1.2.3.1. La descentralización**

A diferencia de los órganos centrales y desconcentrados, el sector descentralizado está compuesto por organismos públicos que guardan con la administración central una relación diversa a la jerárquica, al contar con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Asimismo “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es que los funcionarios y los empleados que lo integran gozan de autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 203.

En algunos casos la descentralización ha obedecido a la urgencia de satisfacer las múltiples y cada vez más complejas necesidades de la sociedad, por lo cual surge la administración pública descentralizada como una organización mediante la cual se integran entidades administrativas, para la debida atención de actividades, sin desligarse de la orientación del gobierno ni de la unidad financiera del mismo.

Igualmente, en sus relaciones con los organismos descentralizados el Estado trata de darles autonomía orgánica y autonomía financiera para su mejor desenvolvimiento y eficacia en la prestación del servicio público o para la correcta realización de los fines para los cuales fueron creados. Ejemplos de estos organismos son aquellos que prestan asistencia a seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

En su artículo 14 la Ley Federal de las Entidades Paraestatales considera a estos organismos de la siguiente manera:

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

La descentralización implica la creación de una entidad provista de una personalidad jurídica y un patrimonio propio, que está orientada a la prestación de un servicio público con recursos encaminados a la debida asistencia o seguridad social,

mediante la integración de un sector, a cargo de una dependencia administrativa. Así "la existencia de los entes descentralizados está plenamente justificada por necesidades administrativas, técnicas y legales".<sup>16</sup>

La administración descentralizada ha adoptado tres modalidades, las cuales pueden determinarse por región, por servicio y por colaboración.

- a) La administración pública descentralizada por región basada en el área geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden.
- b) La administración pública descentralizada por servicio se cataloga como una técnica mediante la cual se llevan a cabo la prestación de un servicio social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación y la investigación científica y tecnológica, así como la obtención y la aplicación de recursos canalizados al bienestar público.
- c) La administración pública descentralizada por colaboración es aquella en la cual se impone o autoriza a organizaciones privadas la prestación de servicios de carácter público; se les considera como colaboradoras dentro de la función administrativa.

#### **1.2.3.2. Las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas**

Son aquellas unidades económicas en las que el Estado y los particulares unen sus capitales. Este tipo de asociación da origen a dos clases de empresas: la primera con participación mayoritaria del Estado y la segunda con menor participación económica estatal. De igual forma sucede con las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, en las cuales el gobierno federal aporta o es propietario de más

---

<sup>16</sup> Faya Viesca, Jacinto. *Op. Cit.*, p. 47.

del cincuenta por ciento del capital social. Como ejemplos tenemos a Nacional Financiera y al Banco Nacional de Comercio Exterior.

### **1.2.3.3. Los fideicomisos públicos**

Los fideicomisos públicos son todos aquellos contratos celebrados entre la administración pública, que funge como fideicomitente, la cual aporta los bienes o los recursos, y una institución bancaria, que actúa como fiduciario que administra esos bienes, con el objetivo de destinar los frutos del fideicomiso hacia el fideicomisario, que en este caso es un sector de la sociedad.

Al respecto, en su artículo 40, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dice:

“Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

“Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los Órganos de Gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza”.

Por lo general los fines del fideicomiso público son: el económico, enfocado al fomento comercial e industrial y a la producción agrícola, ganadera, forestal, pesquera, minera, turística, cinematográfica, etcétera; el cultural –dedicado a los museos y al fomento artístico–, el académico y el científico.

De lo expuesto en el presente capítulo podemos concluir que la administración pública es un ente que agrupa a una serie de organismos con personalidad jurídica, con o sin patrimonio propio, y con un solo fin: la mayor efectividad de respuesta a las demandas sociales.

## CAPÍTULO II

### ALGUNOS CASOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Resulta de suyo relevante el análisis de los servicios civiles de carrera en perspectiva comparada, ya que permite adaptar al contexto nacional las experiencias exitosas en la materia. En efecto, un apotegma de la administración pública señala que “la administración adapta, mas no adopta”, en el sentido de que adoptar significa traspolar acriticamente los enfoques, tecnologías o teorías de un contexto a otro, en tanto que adaptar significa realizar las adecuaciones correspondientes y pertinentes de un contexto A a otro B.

Por ello nos ha parecido interesante el conocer algunas de esas experiencias, que pueden apoyar a una implantación exitosa del servicio profesional de carrera en México. Así, entonces, presentamos a continuación los componentes básicos de los sistemas administrativos de algunos países, considerados paradigmáticos en este rubro, que tienen una influencia histórica en la definición de las instituciones político-constitucionales de nuestra nación. Desde luego, el análisis comparado no puede dejar de lado las diferencias y las similitudes en idiosincrasia, cultura político-administrativa, economía, demografía, etcétera, a fin de garantizar su pertinencia.

La importancia de su estudio estriba en retomar los aciertos y mejores prácticas de otros países y evitar desde la etapa inicial aquellos otros defectos, errores o desviaciones de los servicios civiles de carrera, en la mira de optimizar el funcionamiento de la administración pública federal. Por ejemplo, es deseable evitar el exceso de rigorismo que incide en la inamovilidad de los funcionarios públicos en Francia, o bien el distanciamiento entre trabajadores y directivos de Estados Unidos de América.

Por otra parte, tal vez sea apropiado contar con las clases administrativas al estilo británico, o la forma de organización del modelo argentino. En estos análisis reside en todo caso la riqueza de los mismos.

Los países seleccionados son: Argentina, Estados Unidos de América, España, Francia, y Reino Unido, por las razones antes expuestas.

Argentina es un pueblo latinoamericano de enormes similitudes con México, con el que comparte un grado comparable en su desarrollo político, económico, social, cultural, jurídico y administrativo público; por ello su inclusión resulta adecuada. Estados Unidos de América significa una enorme influencia en las áreas política, económica y social de México. Simplemente cabe anotar los compromisos derivados del NAFTA o Tratado de Libre Comercio, signado con México y Canadá, así como el impacto de las tesis del "reinvento del gobierno", desarrolladas por Osborne y Gaebler (asesores del vicepresidente Al Gore en la administración de Bill Clinton) para comprender la interdependencia entre ambos países.

Algo semejante cabe agregar de Francia, España y Reino Unido, ya que, además del nexo histórico de la conquista y la colonia por parte de España, desde 1993 México pertenece a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por lo que la norma plantea la uniformidad en las administraciones públicas de los países miembro, siendo la implantación del servicio profesional de carrera un imperativo para esa cooperación, lo mismo que la democratización de su gestión pública y la adopción de criterios de calidad total en el servicio y de planeación estratégica, entre otros.

A continuación se exponen las características más relevantes de los casos aludidos.

## 2.1. Argentina

### 2.1.1. Antecedentes

En Argentina existieron varios intentos de reforma administrativa enfocados a mejorar la función pública. En 1955, por parte del Instituto Superior de Administración Pública, se presentaron dos obstáculos:

- 1) Falta de compromiso de líderes políticos, quienes lo utilizaron para deshacerse de subalternos que no compartían su visión, y
- 2) Alto grado de organización y de cohesión de los servidores civiles en la Unión de Personal Civil de la Nación, en la cual era posible persuadirlos de aceptar una carrera como servidor civil pero no admitir condiciones de permanencia en el puesto con base en el desempeño.

En 1966 se implanta una racionalización administrativa, con el objetivo de reducir el número de servidores civiles para incrementar la eficiencia y desprenderse de los protegidos políticos. Se creó una reingeniería de procesos para redistribuir la responsabilidad y retirar al personal innecesario, mantener al personal capaz y pagar mejor a éste aunque se originara un problema de desempleo.

En 1967 se aprueba la Ley 17343, que permitía relevar de su cargo a los servidores civiles. El problema de esta decisión radica en que no se reglamentaron causales de despido, de tal forma que los ministros cesaron a oficiales por razones políticas y personales sin considerar el desempeño de los mismos, además de carecer de un estudio que detectara qué departamentos o servidores civiles debían desaparecer.

En 1980, con el gobierno democrático, se evaluó la función pública y se observó una fuerte rotación de personal responsable de la conducción del gobierno; no existía continuidad en los programas, tampoco en la conducción gubernamental, que diluía la responsabilidad y justificaba el incumplimiento en el servicio.

Los administradores superiores ratificaban los juicios de los subordinados por la cantidad de asuntos por resolver, situación que limitaba la calidad de las decisiones. Respecto a la incorporación de los aspirantes a servidores civiles en la administración gubernamental, pocos organismos contaban con procedimientos de selección provistos de criterios de mérito, concurso u oposición. Asimismo, en lo referente a la promoción, califican como aspectos secundarios el mérito, la aptitud, la capacidad y la vocación. La remuneración en forma de compensación especial es más importante frente al sueldo básico, lo que deriva en un mayor número de escalafones además de ser diferentes para cada institución. Se encontró que no existían mecanismos de evaluación del desempeño y de sus resultados.

En 1990 se desarrolla el programa de modernización administrativa, con acciones de disminución drástica de secretarías y subsecretarías de Estado y congelación de contrataciones. Se conforma el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa para realizar y aplicar una reestructuración de la administración pública que culmina con nuevas estructuras orgánicas homogéneas que reducen funciones innecesarias.

### **2.1.2. Situación actual**

Debido a lo anterior se funda la Secretaría de Profesión Administrativa, después Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación, cuyas facultades fueron: suscribir convenios con las provincias y las municipalidades para acordar condiciones de ingreso de agentes de esas jurisdicciones a los programas de formación que fueran requisito de incorporación al Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG); determinar el procedimiento de ingreso; disponer, de acuerdo con las necesidades, el traslado de integrantes del CAG provenientes de la tercera promoción en adelante; dictar las normas aclaratorias, interpretativas y complementarias de los regímenes de administración de recursos humanos y asignar los cargos orgánicos pertinentes dentro de una clase o distintas clases, a medida que los integrantes cumplieran con los requisitos para promoción de grado y/o establecidos en el escalafón.

La reforma del servicio público se efectuó en tres líneas: la reducción de empleo, la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa), –cuyo objetivo era unificar en nivel nacional los regímenes para la administración de recursos humanos– y el desarrollo del Programa de Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos (Profag), a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública, para la formación de los recursos humanos que aspiraban a ser administradores gubernamentales y a pertenecer al servicio de carrera.

### **2.1.3. Organización**

El Estatuto para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales y el Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales regulan en Argentina la carrera de administrador gubernamental.

El estatuto comprende, en un primer título, siete capítulos con los temas de ámbito de aplicación; del ingreso, egreso y reingreso; de los derechos, deberes y prohibiciones, y del régimen disciplinario de los miembros del Cuerpo de Administradores Gubernamentales; en un segundo y último título se tratan los temas régimen de licencias, justificaciones, franquicias y generalidades. El Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales tiene cinco capítulos sobre ámbito de aplicación, de la carrera, de las promociones, asignación de funciones y de las retribuciones.

*Reclutamiento.* En el proceso de selección de los administradores gubernamentales la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación propone anualmente las vacantes necesarias para el Profag conforme a los requerimientos de los organismos de la administración pública nacional y las posibilidades presupuestarias. Se abre convocatoria para profesionistas de nacionalidad argentina, no menores de 35 años, quienes para entrar aprueban un proceso de formación que dura dos años, tiempo en que perciben un salario de la planta no permanente del Instituto Nacional de Administración Pública, dado que se les exige tiempo completo; sin importar el grado de aptitud, ingresan en el nivel de menor jerarquía.

Cuando concursan profesionistas procedentes de la administración pública, si son permanentes, durante el curso pueden optar por continuar con el agrupamiento escalafonario (con la misma remuneración) o por cobrar como personal transitorio a partir de su admisión al curso de formación en una planta no permanente del Instituto Nacional de Administración Pública. Si se trata de personal no permanente, desde el curso previo a la formación hasta su incorporación es asistente *ad-honorem*, con derecho a seguir en sus funciones habituales. Si estos administradores abandonan el curso de formación por decisión propia, regresarán al puesto que desempeñaban y devolverán al Estado una suma equivalente a un mes de sueldo, multiplicada por los meses transcurridos desde la iniciación del curso; ésta es una condición establecida desde el momento de la suscripción del contrato. El proceso de selección consta de diversos exámenes; el primero, anónimo y escrito, es de resolución lógica de problemas, cultura general, información sobre la realidad mundial y comprensión de textos, en el que se opta por la mejor respuesta y no por la correcta. A quienes aprueban el primer examen se les aplica el segundo, consistente en resolver un caso por medio de un informe de asesoramiento y de explicación de la racionalidad en que se basaron para dar la solución. En el tercer examen, que ya no es anónimo, se realiza una serie de entrevistas personalizadas con un psicólogo especialista en selección y ajeno a la función pública. Al final se verifica una entrevista por parte de un grupo profesional mayoritariamente externo. Este proceso lo conforma el Sistema de Capacitación por medio de la Comisión Permanente de Carrera, compuesto por representantes de la administración y de los sindicatos, cuyo organismo es asesor en la administración de recursos humanos y relaciones laborales e institucionales. También existe el Comité Técnico Asesor de Políticas de Capacitación, con representantes de la Presidencia de la Nación, de la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, el que asesora para el diseño y la ejecución de políticas de capacitación, la consolidación de necesidades anuales, ofertas de capacitación y medidas oportunas.

De acuerdo con los conocimientos y las capacidades de los individuos, la Secretaría de la Función Pública determina el destino de ellos.

*Evaluación y ascenso.* Respecto a la evaluación, la Secretaría de la Función Pública coordina, asesora, da seguimiento, controla la evaluación y dicta las medidas para mejorar el Sistema de Evaluación del Desempeño, consistente en la elaboración anual de un "plan de gestión" entre el evaluador y el evaluado; este plan es registrado en un formato A, que señala los objetivos, las actividades y los resultados a alcanzar. A los seis meses, en un formato B, el evaluado proporciona un informe de avance que envía al evaluador, quien a su vez llena el formato C, con un informe de evaluación, y lo manda a la segunda instancia evaluadora. Al terminar el periodo de gestión anual se repite el proceso anterior, con los formatos B, y se brinda un informe de evaluación de factores en formato D. La última instancia evaluadora emitirá una calificación global de gestión en formato E. El servidor civil tiene derecho a conocer la calificación global, la que se remite para integrar su expediente.

Con relación a la promoción, según el escalafón, la carrera está constituida por tres clases: A, B y C, por orden de jerarquía, divididas en grados, en los que el grado 1 es el menor nivel y el 3 el mayor. Al ingresar los funcionarios se incorporan automáticamente a la clase C, grado 1. Los ejes centrales de la promoción son tres: la evaluación del desempeño, la capacitación y la antigüedad. Es posible la promoción de grado cuando se cuenta con la antigüedad mínima exigida en cada uno y se calificó satisfactoriamente en la evaluación anual de desempeño. Para promoverse de clase se requiere acreditar las condiciones fijadas y aprobar las actividades de formación establecidas por la Secretaría de la Función Pública.

*Retiro.* Cabe destacar que en Argentina los motivos de separación del servicio son por abandono, por más de diez inasistencias injustificadas en un año, por faltas a los superiores, por delitos que menoscaben el decoro de la función pública o por calificación deficiente durante dos años consecutivos o tres alternados en los últimos diez años de servicio.

En Argentina la estabilidad se adquiere por la calificación mínima de "bueno" en todos los periodos en que el servidor civil sea evaluado, en el entendido de que las calificaciones son sobresaliente, bueno y deficiente.

## 2.2. Estados Unidos de América

### 2.2.1. Antecedentes

En este país, la formación profesional de los servidores públicos se sustenta en el sistema universitario, con un amplio desarrollo dentro del estudio de las ciencias administrativas.

La fase de Estado Nacional Moderno de Estados Unidos, empezó en el año 1776 con la promulgación de la independencia y, más tarde, con la Constitución Política de 1787. Después de continuos intentos por mejorar la administración pública, Woodrow Wilson publicó su obra *El estudio de la administración*, en la que sentó las bases para la formación de la moderna disciplina administrativa.

Por su parte, Haro Bélchez<sup>17</sup> observa que los primeros años del nuevo estado americano, tras la Constitución, estuvieron caracterizados por una función pública competente y libre de corrupción, en la que incluso se intentó regular a los servidores públicos. Se impuso la rotación de cargos.

En 1828, durante la gestión del presidente Andrew Jackson, hubo una transformación en la administración pública, pues con el tema de la igualdad se determinó que cada uno de los estadounidenses era capaz de ejercer un puesto dentro de la administración pública. El sistema de rotación y el principio de igualdad dieron origen al sistema del botín –con el lema de *a los vencedores el botín*. Jackson reemplazó a los funcionarios de puestos importantes de la administración pública, por encima de las capacidades personales del funcionario, justificándose en los siguientes supuestos:

- Los empleos públicos son sencillos y cualquiera puede ejercerlos.
- Con el paso del tiempo existe insensibilidad de los funcionarios a la voluntad popular.

- Hay que fortalecer a los partidos políticos mediante la dotación de empleos.

A mediados del siglo XIX, la administración pública se distinguió por irregularidades, en la eficacia y el prestigio. Omar Guerrero<sup>18</sup> afirma que los institutos políticos carecían de convicciones y se reducían a organizaciones a la caza de cargos públicos, con programas de gobierno instantáneos para cada elección, lo que propiciaba que la lucha política se realizara al interior de los partidos con miras a obtener la nominación, debido a que el presidente electo disponía de 400 mil puestos para otorgarlos a personas cuya única calificación era haber sido útiles al partido.

También en este periodo, con la aplicación de exámenes de ingreso, se intentó introducir algunos cambios para mejorar el sistema de reclutamiento de funcionarios, pero conservando el sistema de cuotas para el partido político que apoyó.

Abraham Lincoln intentó la posibilidad de reformar el servicio público. Lograda la reforma se generó una profunda transformación en la administración pública estadounidense, pues tras superar el sistema del botín se pasó al sistema de méritos. En 1867, durante el mandato de Andrew Johnson, el Congreso aprobó una reforma que solicitaba la anuencia de ese órgano para el cese de funcionarios públicos.

Hasta el año 1932 encontramos el periodo de consolidación del servicio civil estadounidense, en el cual sobresalía la instauración de las bases para la administración pública moderna que racionalizaban el reclutamiento y la gestión de personal.

---

<sup>17</sup> Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, INAP, Porrúa, México, 2000, pp. 113-122.

<sup>18</sup> Guerrero, Omar. "Los Estados Unidos de América", en *El funcionario, el diplomático y el juez*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública en Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, pp. 315-326.

A partir de 1935 se propuso la formación de funcionarios generalistas de alto nivel, de carrera y con la posibilidad de movilidad entre los servicios similares. Al final de la Segunda Guerra Mundial comenzó el debate sobre quiénes y qué eran los funcionarios públicos de carrera. La primera y la segunda comisiones Hoover emitieron recomendaciones, de las cuales algunas se convirtieron en leyes y reglamentos. Sin embargo, el Congreso se resistió a la creación de un cuerpo de generalistas por la antipatía histórica contra el concepto de élite de servidores públicos.

Ya para la década de los setenta el servicio civil estadounidense presentaba algunos defectos, tales como la inadecuada provisión de cargos políticos, carencia de neutralidad política de personal de carrera y la confusión de las funciones de la Comisión del Servicio Civil. En 1978 el presidente Carter promovió una profunda reforma de la estructura institucional y su régimen estatutario y, en este marco, se aprobó la creación del Servicio Ejecutivo Superior, como un programa de carrera para ejecutivos superiores constituido por un cuerpo de administradores generalistas, cuya cualidad singular era su capacidad de desempeño, en el cual se engloban los puestos con funciones directivas en el ámbito federal.

Las reformas de Carter buscaban que:

- a) La función pública reflejara la voluntad del pueblo.
- b) La selección y la promoción de los empleados del gobierno fueran imparciales.
- c) El estatuto personal facilitara la capacidad de los directivos.
- d) El gobierno se convirtiera en empresario modelo al reclutar a las personas más capacitadas.

Los objetivos de Carter consistían en:

- a) Apuntalar los derechos de los funcionarios.

- b) Proporcionar incentivos y oportunidades a los funcionarios para mejorar la eficacia y la sensibilidad de la administración federal.
- c) Reducir los trámites administrativos del sistema de administración de personal.
- d) Impulsar la igualdad de acceso a los cargos.
- e) Mejorar las relaciones trabajo-dirección.

Finalmente, en 1993, Al Gore presentó un estudio sobre la situación de la administración pública, en el cual enumeró los principales problemas del gobierno – como la pérdida de la misión y de la ética de servicio público–, que se traducen en decremento de la confianza del pueblo hacia su gobierno. Por lo anterior se emitieron algunas recomendaciones:

1. Instituir un sistema de contratación ágil y flexible.
2. Fortalecer el servicio de altos cargos para transformarlo en un elemento de cambio cultural dentro de la administración.
3. Eliminar trámites excesivos.
4. Buscar colaboración entre los trabajadores y los directivos.
5. Incentivar ceses voluntarios.
6. Trabajar con una plantilla de recursos humanos única del gobierno.
7. Diseñar sistemas integrados de personal y formación.
8. Reducir la duplicación de centros de formación.
9. Planear una estrategia de reinserción laboral.
10. Integrar un consejo para el desarrollo profesional del personal.

El reporte de Al Gore propició reformas al servicio civil estadounidense y reafirmó el papel de la Oficina de Dirección de Personal, así como la descentralización de los procedimientos de personal.

### 2.2.2. Situación actual

Sobresale la ausencia de un estatuto unitario de la función pública que permita la unificación de criterios en materia de reclutamiento, remuneraciones, clasificación, jubilaciones, etcétera, así como también de garantías en el cargo.

En general, algunos de los rasgos distintivos son:

- 1) La Constitución de Estados Unidos indica que los nombramientos discrecionales serán sometidos a la aprobación del Senado. Otorga al Presidente responsabilidad en cuestión de personal, por medio de una amplia discrecionalidad sobre ello.
- 2) El régimen federal vigente en materia de función pública se encuentra en numerosas leyes de servicio civil en los estados y en algunos municipios.
- 3) El procedimiento para cubrir vacantes está expresado en cada una de las Constituciones locales.
- 4) El sistema de méritos es la forma común de ingresar al servicio público.
- 5) La Oficina de Dirección de Personal, con independencia del Ejecutivo, tiene atribuciones para el manejo de la función pública, como son la organización y la gestión del reclutamiento, la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios y los sistemas de remuneración.
- 6) La Junta de Protección del Sistema de Mérito es una estructura institucional con funciones jurisdiccionales y de control, con la responsabilidad de atender los recursos interpuestos por los funcionarios sobre actos que les perjudiquen.
- 7) El Servicio Ejecutivo Superior constituye un sistema de dirección de personal de los niveles superiores de la administración pública federal, sometido a la Oficina

de Dirección de Personal. Tiene como objetivo evaluar continuamente el rendimiento profesional.

### 2.2.3. Organización

Existen cuatro tipos de nombramiento en el Servicio Ejecutivo Superior:

- a) Nombramiento de carrera. Selección basada en calificaciones por mérito.
- b) Nombramiento sin carrera. No considera mérito ni requiere aprobación presidencial.
- c) Nombramiento por periodo limitado. Es una designación no renovable, hasta por un máximo de tres años.
- d) Nombramiento limitado. Es una designación en caso de emergencia, no renovable hasta por un máximo de 18 meses.

El Servicio Ejecutivo Superior pretende conseguir un nivel óptimo de eficiencia, reclutar ejecutivos competentes, asegurar la continuidad del servicio, fomentar la neutralidad política, reforzar la legalidad e impulsar la colaboración entre los funcionarios de carrera y los de designación política.

El Estatuto de la Función Pública Federal dispone, con relación al sistema de méritos y el desarrollo de la carrera del funcionario, que:

- Los funcionarios serán reclutados con base en su competencia, demostrada en los concursos y los exámenes.
- Está prohibida la discriminación de candidatos por opiniones políticas, color, raza o religión, entre otros aspectos de discriminación.

- A trabajos iguales corresponden sueldos iguales.
- Los funcionarios deben actuar con criterios de integridad e interés general.
- La administración facilitará cursos de formación de personal y separará de sus cargos a quienes no alcancen niveles mínimos.
- El gobierno garantiza protección a los funcionarios contra acciones arbitrarias; asimismo los defenderá contra represalias de superiores jerárquicos.

Con relación a la formación inicial, ésta se imparte en las diversas universidades e institutos sobre administración pública, ya que el país goza de gran prestigio en la implantación de programas de estudios de este tipo.

En Estados Unidos no existe una formación previa para el ingreso al servicio público, pero la gran variedad de ofertas de estudios, antes y en el puesto de funcionario, permite contar con un sistema abierto, dinámico, descentralizado y complicado, que opera con eficiencia y produce los resultados propios de una potencia mundial.

## **2.3. España**

### **2.3.1. Antecedentes**

El servicio civil español, uno de los más antiguos en Europa, comenzó en el siglo XIX, durante la etapa de transición del régimen absolutista hacia un nuevo Estado de derecho.

En 1826 Francisco Javier de Burgos y Olmo estableció la organización y el conocimiento del territorio, a fin de nombrar a funcionarios aptos para el servicio público, quienes debían tener una formación específica para el cumplimiento de sus responsabilidades.

El tratadista Omar Guerrero<sup>19</sup> afirma que el primer estatuto del servidor público se puso en práctica en 1721. Es en ese año que encontramos la génesis del derecho del funcionario moderno español, pues desde aquella época se distinguieron los empleados administrativos de los cargos políticos y se elaboraron las plantillas y las escalas.

Algunos elementos distintivos son:

1. Los nombramientos deben proceder de la autoridad suprema.
2. El empleo es perpetuo, debiendo perseguir el fin y la utilidad pública.
3. Sueldo proporcional al trabajo.
4. Los empleos temporales obligan a los candidatos a acumular méritos.
5. La perpetuidad da la posibilidad de un aprendizaje completo acerca del empleo.
6. Los empleos se otorgan por virtud y letras: el mérito primero y después la nobleza.
7. Los empleos se crean para atender las necesidades del Estado.

En 1827 se decretó la carrera administrativa para los empleados de la Real Hacienda. Con los Reales Decretos el ministro de Hacienda, López Ballesteros, clasificó en categorías personales a los funcionarios y determinó sueldos y distintivos, así como el orden de ascensos, los cuales se concedían por antigüedad, méritos y capacidad acreditada. Los puestos se dividían en: a) consejeros, b) intendentes de provincia, c) jefes de administración y d) oficiales de la Real Hacienda.

Al promulgarse la Constitución Española de 1837 se resolvió que el ingreso a la administración pública estaría abierto a todos los españoles, según sus méritos y su capacidad.

---

<sup>19</sup> Guerrero, Omar. *Op. Cit.*, pp. 209-225.

Cabe resaltar aquí, que en 1852 se incorporó la carrera administrativa, en la que se acordó que para la provisión de empleos públicos deberían prevalecer consideraciones de interés público, y no de tipo político.

La primera regulación española de la función pública, (refrendo del Real Decreto del 18 de junio de 1852), clasificó y reglamentó con carácter general a los servidores públicos, así como fijó sueldos según categorías. Se reguló el ingreso con base en el mérito, la promoción y los procesos de selección por medio de las juntas de jefes de cada ministerio, antecedentes de los consejos de servicio civil modernos. Las categorías del servicio público fueron, en orden jerárquico descendente: Jefe Superior, Jefe de Administración, Jefe de Negociado, Oficial y Aspirante a Oficial.

A fines del siglo XIX surgió en España la tendencia a la integración de cuerpos especiales de funcionarios y, paulatinamente, empezó la exigencia de títulos administrativos, de preparación administrativa y de preparaciones específicas de la administración pública. Cada cuerpo se regía por una disposición orgánica, en la que se marcaban funciones, derechos y deberes. El ingreso a la administración pública debía ser por concurso de oposición libre. A partir de 1876 se aplicó el principio de inamovilidad para algunas dependencias.

En julio de 1918 se definieron las bases para la regulación general de funcionarios públicos y en ese mismo año la Ley General de Funcionarios con el respectivo Estatuto Maura, los cuales estuvieron vigentes durante 45 años. No lograron homogeneizar el sistema de la función pública, sin embargo trajeron consigo sustantivos avances, como:

- La regulación de la carrera administrativa mediante un sistema de interescalas e intercategorías; conjugaban el mérito y la capacidad con la antigüedad y la periodicidad en los turnos de oposición libre.

- A cada categoría le correspondía el sueldo igual en los niveles especiales o generales. No obstante se abordaron de manera tímida y parcial los problemas de sueldos.
- Reconocimiento expreso del derecho de asociación de los funcionarios.
- Se generalizó el principio de inamovilidad, pero continuó la separación por conveniencia del servicio.
- Diversidad legislativa
- El servicio público se dividió en dos escalas: técnica y auxiliar.

Es necesario apuntar que las nuevas disposiciones fueron el resultado de huelgas de los servidores públicos, debido a los malos salarios, los despidos y la solicitud de estabilidad en el puesto.

A finales de los años 50 la función pública española se encontraba ya consolidada, pues ya había ingreso por oposición, promociones por antigüedad, inamovilidad, jubilación, pensión, etcétera. Entre 1963 y 1964 se reorganizó el servicio público español, mediante la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado, en la que se permitió la primera clasificación de los Cuerpos de la Administración Civil del Estado, la cual se caracterizó por:

- Creación de órganos centrales.
- Aplicación de criterios homogéneos y jerárquicos.
- Racionalización y uniformidad en el sistema de las remuneraciones de funcionarios, con el establecimiento del principio de interdependencia entre el sueldo base y el coeficiente asignado según el nivel académico y los requisitos exigidos para ingresar.
- Eliminación de los grados y las categorías administrativas en los cuerpos.

- Constitución de los nuevos cuerpos de la administración: técnico, administrativo, auxiliar y subalterno.
- Surgimiento de la figura de funcionario eventual.

Los funcionarios de carrera se integraron en cuerpos generales y especiales. Los primeros cumplen tareas comunes en el ejercicio público y los segundos actividades propias de su especialización. Sin embargo, no se encontraba un sistema que permitiera la profesionalización del servicio público.

En el año 1978, después de la dictadura franquista, se promulgó una nueva Constitución, en la cual se hicieron referencias expresas de los conceptos de funcionario y función pública. Definió la administración pública como una organización al servicio de los intereses generales que actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, conforme a derecho. Asentó que para el acceso a la función pública se debía contar con méritos y capacidad e incluso se otorgó el derecho a la sindicalización de los funcionarios y garantías de imparcialidad en el desempeño de sus funciones. Existió un sistema de incompatibilidades.

Asimismo se resolvió, como una competencia exclusiva del Estado, elaborar el régimen jurídico de la administración pública y el régimen estatutario de los funcionarios. En razón de ello en 1984, con la Ley del 2 de agosto se expidió la norma más importante, denominada Medidas para la Reforma de la Función Pública, con el objetivo de reglamentar las disposiciones constitucionales y suprimir los obstáculos existentes.

### **2.3.2. Situación actual**

Desde 1984 se determinó que todo el personal al servicio de la administración del Estado tendrá dependencia orgánica de la Presidencia del Gobierno.

Los órganos superiores de la función pública son el gobierno, el presidente del gobierno, el ministro de la Presidencia, el ministro de Economía y Hacienda, la Comisión Superior de Personal, el Consejo Superior de la Función Pública, la Comisión de Coordinación de la Función Pública, los delegados del gobierno y los gobernadores civiles.

El Consejo Superior de la Función Pública es un órgano superior colegiado de coordinación y consulta de la política de la función pública, así como de participación del personal al servicio de las administraciones públicas. La Comisión de Coordinación de la Función Pública es un órgano técnico encargado de coordinar la política de personal de la administración del Estado y de las comunidades autónomas, para formar el plan de oferta de empleo público y proponer las medidas necesarias a efecto de cumplir las normas.

El servicio público se integra por los cuerpos de la administración civil del Estado:

Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado  
Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado  
Cuerpo Administrativo de la Administración del Estado  
Cuerpo de la Administración de la Seguridad Social  
Cuerpo Auxiliar de la Administración del Estado  
Cuerpo Auxiliar de la Seguridad Social

Comprende también subescalas de funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional: Subescalas de Secretaría, de Intervención y de Tesorería. Podemos decir que la organización del servicio público en España tardó 200 años y giró en torno a tres elementos fundamentales: estatuto de servicio público, los cuerpos de funcionarios y la carrera administrativa.

Hoy la función pública española se rige por la siguiente legislación:

- Ley de Funcionarios Civiles del Estado (1964).

- Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (1984).
- Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (1984).
- Ley de Órganos de Representación de los Funcionarios Públicos, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación.
- Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

### **2.3.3. Organización**

- Los programas de formación del servicio público están a cargo del Ministerio para las Administraciones Públicas: Secretaría de Estado para la Administración Pública, Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales e Instituto Nacional de Administración Pública. Además de algunas escuelas especiales, como las academias militares, Escuelas de Ingenieros de Montes, Minas y Caminos y la Escuela Nacional de Administración.
- El Ministerio tiene la responsabilidad de preparar e implantar la política de organización administrativa, el régimen jurídico y de retribución de la función pública, los procedimientos y la inspección de servicios, las relaciones con las comunidades autóctonas y la administración local. De igual forma le corresponde la cooperación de la administración pública española con las administraciones territoriales.
- A la Secretaría de Estado para la Administración Pública le toca dirigir, impulsar y gestionar las atribuciones ministeriales relativas a la organización y la modernización de la administración pública.
- El INAP, creado en 1940, es responsable de la formación de altos funcionarios españoles. Mediante programas anuales este organismo, uno de los más importantes en el mundo, participa en la selección, la formación y el perfeccionamiento de funcionarios.

- Los cuerpos de funcionarios se agrupan, con la titulación exigida para el ingreso, de la siguiente manera:

*Grupo A.*- Título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente.

*Grupo B.*- Título de ingeniero técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación profesional de tercer grado o equivalente.

*Grupo C.*- Título de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente.

*Grupo D.*- Título de graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalente.

*Grupo E.*- Certificado de escolaridad.

- Existe una serie de medidas preventivas para impedir que se adueñen de algunos sectores de la administración pública, mediante la movilidad de los funcionarios entre sus sectores de actividad.
- Hay además dos tipos de carrera administrativa: la intracorporativa y la intercorporativa.
  - La carrera *intracorporativa* es ascender dentro de un mismo cuerpo o escala.
  - La carrera *intercorporativa* es ascender en diferentes cuerpos o escalas.
- La movilidad horizontal es otra posibilidad para los servidores públicos, pues es posible pasar desde un cuerpo o escala a otro del mismo grupo de titulación.
- Desde 1972 todos los puestos de la administración están clasificados en 30 niveles, de mayor a menor, en función de su complejidad, responsabilidad y autoridad.
- Se han instaurado también los intervalos de carrera, de tal manera que en cada cuerpo existe un nivel mínimo de puesto a desempeñar, así como el peldaño máximo alcanzable en la carrera administrativa.

- Se trata de garantizar que las categorías no se transformen en meros referentes salariales y de que los servidores públicos que detentan determinado grado personal no sean relegados a puestos impropios de su existencia y capacidad.
- En 1997 nació un anteproyecto de la Ley Reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública. Actualmente se halla a discusión con el propósito de dotar de mayor agilidad y flexibilidad a la gestión del personal y estimular a los servidores públicos para que asuman una mayor responsabilidad ante los ciudadanos, mediante el empleo eficiente y racional de los medios disponibles.

## 2.4. Francia

### 2.4.1. Antecedentes

El modelo francés es de los más centralizados y controlados que existen. El sistema del servicio civil surge a principios del siglo XIX contra las injusticias y desigualdades de la función pública autoritaria, así como contra el sindicalismo creciente.

En 1808 Charles-Jean Bonnin escribió el libro *Principios de administración pública*, catalogado como una conquista revolucionaria de Francia. Con este documento impulsó la sistematización del estudio de la administración pública y, en ese año, se inició un recorrido del proceso de profesionalizar a los servidores públicos de ese país.<sup>20</sup>

Esteban Moctezuma y Andrés Roemer<sup>21</sup> manifiestan que en Francia *las características de la administración napoleónica dieron lugar a un modelo de función pública caracterizada por la racionalidad, la jerarquía y la competencia.*

---

<sup>20</sup> Bonnin. *Compendio de los principios de administración*, citado por Guerrero, Omar. *La teoría de administración pública*, p. 58.

<sup>21</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados*, FCE, México, 1999, p. 151.

*Dicho modelo subraya tres elementos de manera prioritaria: 1) la misión del funcionario como representante del Estado; 2) la importancia de las garantías relativas al status y a la permanencia en el puesto y 3) la preponderante contribución de la función pública a la continuidad y estabilidad de la administración.*

El 9 de octubre de 1945 se funda, mediante una ordenanza del gobierno, la Escuela Nacional de Administración (ENA), que estableció dos cuerpos de funcionarios: secretarios de la administración y técnicos de los servicios administrativos. En el mismo año se crean la Dirección General de Función Pública y el Consejo Permanente de la Administración Civil. En 1946 entra en vigor el Primer Estatuto General de Funcionarios y con sus reglamentos de aplicación, el cual fomentó la innovación en la función pública por medio del Consejo Superior de la Función Pública.

En 1959 se modifica el Estatuto General de Funcionarios y se elaboran otros seis reglamentos de administración pública:

- I. Consejo Superior de la Función Pública
- II. Las Comisiones Administrativas y los Comités Técnicos Paritarios
- III. La Calificación y el Ascenso
- IV. Las Situaciones y la Cesación de Funciones
- V. La Aptitud Psíquica para la Admisión a los Empleos
- VI. Los Comités Médicos y Licencias y el Procedimiento Disciplinario

Estos reglamentos no consideraron al personal de la policía, ni al de las penitenciarias, los magistrados del Poder Judicial, los militares o los organismos públicos industriales o comerciales, así como tampoco al personal de las asambleas parlamentarias.

La Dirección de la Administración Pública y de la Función Pública vigilaba la aplicación del estatuto y acordaba las reglas generales de reclutamiento, los principios de clasificación de funcionarios y el perfeccionamiento de los métodos de trabajo. Este estatuto agrupó a los funcionarios en cuerpos y grados.

*Un cuerpo* era un grupo sometido a un estatuto particular, con vocación de ocupar los mismos grados; *un grado* era un título que le permitía asumir un puesto determinado. Se instaura la elección por oposición y se elimina la discrecional.

Los funcionarios municipales se encontraban regidos por disposiciones del Código Municipal, que era una reproducción del Estatuto Estatal de Funcionarios, en el cual se fijaba la situación estatutaria de los funcionarios de los diversos organismos autónomos locales.

Dadas las reformas socialistas de 1983 el Estatuto de 1959 se modificó en lo referente a la competencia, el papel y el funcionamiento de los organismos paritarios, el ejercicio de los derechos sindicales y los principios permanentes del desempeño de cargos públicos. Primeramente se conservó el sistema unificado de garantías de los funcionarios del Estado y, con las Leyes del Estatuto General, la función pública alcanzó un lugar preponderante.

Título I.- Ley del 13 de julio de 1983. Define nuevas estructuras de la función pública y los derechos de los funcionarios públicos con los principios comunes: igualdad, independencia y ciudadanía. Determina las condiciones de participación en el servicio público, refuerza las garantías de carrera y establece las garantías derivadas del servicio. La noción de empleo es un elemento primordial en la función pública.

Título II.- Ley del 11 de enero de 1984. Proporciona normas relativas a la función pública del Estado y renueva del siguiente modo el régimen de los funcionarios: precisa las disposiciones descentralizadoras, facilita la movilidad de personal y mejora la calidad y la eficiencia de los servicios. Asimismo moderniza las disposiciones obsoletas o injustas, superadas por la evolución de la sociedad.

Título III. Ley del 26 de enero de 1984. Incorpora el concepto de la función pública territorial, aplicable a las administraciones municipales, departamentales, regionales y de organismos autónomos administrativos.

Destaca la igualdad entre la función pública territorial, de la misma forma que la reagrupación de funcionarios en centros nacionales, regionales y departamentales. Los centros se encargan de organizar el reclutamiento y el control de la tabla de avance, así como la discusión y la publicidad de las vacantes y la aplicación uniforme para funcionarios territoriales de los derechos sindicales, las licencias y la movilidad. El reclutamiento se realizará por oposición y por concursos sobre títulos.

#### **2.4.2. Situación actual**

Esteban Moctezuma comenta que en Francia actualmente hay tres servicios civiles: a) el del gobierno central, b) el del gobierno local y c) el del Ministerio de Salud, que tienen aspectos comunes para el ingreso y la promoción. Los resultados de los exámenes determinan la asignación del ministerio correspondiente.

El ingreso es a los niveles más bajos del escalafón, aun cuando se cuente con estudios y experiencia, mediante la práctica de exámenes para el ingreso. En los cuerpos existen límites de edad para ser admitido, con excepción de los egresados de la ENA, quienes incluso se encuentran exentos de examen. Los servidores públicos que no ingresaron por la ENA pasan por un periodo de un año antes de ser aceptados en un trabajo que les garantice la permanencia de por vida.

#### **2.4.3. Organización**

- La regulación de la función pública está a cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- El Estatuto General de los Funcionarios se compone de cuatro títulos:
  1. Ley sobre Derechos y Obligaciones (13 de julio de 1983).
  2. Ley de Disposiciones Estatutarias relativas a la función pública del Estado (11 de enero de 1984).

3. Ley de Disposiciones Estatutarias Relativas a la Función Pública Territorial (26 de enero de 1984).
  4. Ley de Disposiciones Estatutarias Relativas a la Función Pública Hospitalaria (9 de enero de 1986).
- Los funcionarios públicos constituyen la categoría más alta del personal de la administración pública francesa.
  - Existe diferencia entre agentes regulados por el derecho público y agentes regulados por el derecho privado.
  - Los agentes públicos se dividen en: no funcionarios y funcionarios públicos, mismos que se encuentran subordinados a un régimen jurídico de derecho público especial.
  - Los derechos y las obligaciones de los funcionarios públicos pueden ser unificados unilateralmente por el Estado, sin considerar derechos adquiridos ni la posibilidad de reclamar indemnización.
  - Las comisiones administrativas paritarias intervienen en materia de reclutamiento, calificación, ascenso y, en general, de todos los asuntos del personal.
  - Los comités técnicos procuran participación de los funcionarios en la organización mediante programas de modernización, métodos y técnicas de trabajo, modificaciones en las reglas estatutarias, revisión de las tareas administrativas y problemas de seguridad e higiene.
  - La estructura de la función pública se divide en cuerpos. Un cuerpo comprende una jerarquía, con diversos grados de una categoría de empleo con remuneraciones diferentes. A determinados cuerpos sólo les corresponde un grado.

- Los cuerpos son clasificados en categorías. A: cuadros superiores, dedicados a las tareas de concepción y dirección; B: cuadros principales, responsables de las labores de aplicación, y C y D: cuadros encargados de ejecutar las tareas que les sean encomendadas.
- La administración dispone libremente de los empleos, por lo que se puede cambiar de grado sin cambiar de empleo u ocupar un empleo inferior al grado.
- Existe libertad sobre los empleos en general, pues las funciones políticas, sobre todo en los mandos superiores, aumentan los riesgos de remoción.
- El estatuto reconoce el derecho a la sindicación y el derecho a participar en la organización y el funcionamiento de los servicios públicos.

Francia considera para el reclutamiento:

- Todos los ciudadanos son igualmente admisibles a todos los empleos públicos, sin otras distinciones que sus capacidades y talentos.
- Ningún candidato puede ser excluido por opinión religiosa, convicción política o sindical o pertenencia a algún grupo étnico, así como por su sexo.
- El reclutamiento es: por elección discrecional por autoridades administrativas, elección, cooptación, nombramiento por presentación y nombramiento según titulación, así como por concurso de oposición, que es la modalidad más frecuente.
- El Estatuto General prevé dos tipos de concursos: 1) los externos administrativos y técnicos, cuya finalidad es reclutar personal para una carrera específica en un cuerpo determinado y que son abiertos a todos los candidatos de nacionalidad francesa que hayan prestado el servicio nacional y no tengan antecedente criminal, y 2) los internos, reservados para las promociones.

- La Escuela Nacional de Administración y los Institutos Regionales de Administración, ambos organismos que no son universidades sino centros de prácticas administrativas, participan en actos de formación de los grandes cuerpos y otras categorías.

Las características de la evaluación y el ascenso son:

- El nombramiento es un acto-condición que aplica al funcionario el estatuto legal y reglamentario de la función pública. Lo otorgan el Presidente de la República y el primer ministro, o aquellos a quienes se delega el atributo.
- Un elemento de ascenso es la calificación anual del funcionario, que es una nota numérica y una apreciación general.
- El ascenso se obtiene automáticamente por antigüedad o por elección concedida a los superiores jerárquicos.
- Otro medio de ascenso es la tabla de calificación elaborada anualmente, en la que se inscriben todos los funcionarios aptos por méritos, los cuales deben respetarse en orden. Esto se hace del conocimiento de todo el personal.
- Antes del ascenso existe una promoción de carácter económico, que es una remuneración más alta en el mismo puesto.
- La carrera se articula por el ascenso de grado, que es percepción mayor de sueldo, cambio de destino y una mayor responsabilidad.
- El ascenso no es un derecho, sino una posibilidad condicionada a la superación de pruebas, periodos de formación y oposiciones internas.

El trato de las remuneraciones es el siguiente:

- Se determinan por una rejilla, donde se clasifican los cuerpos y los niveles con relación a los otros cuerpos, así como en función de su nivel de selección y de la técnica de las demás tareas.
- La rejilla de remuneraciones permite la negociación de incrementos salariales en conjunto.
- Existen motivaciones hacia los funcionarios públicos para elevar sus aptitudes, que repercutan en la calidad y la efectividad del servicio público: beneficios colectivos como cafeterías, mejores condiciones laborales o viajes de investigación o mediante bonificaciones indexadas.

En cuanto al retiro, éste se organiza de la siguiente forma:

- Los funcionarios pueden jubilarse después de haber cotizado treinta y siete años y medio a su caja especial, a condición de cumplir la edad mínima: sesenta años.
- Los funcionarios pueden ser separados de su puesto por insuficiencia profesional, renuncia o cese disciplinario.

## **2.5. Reino Unido**

### **2.5.1. Antecedentes**

Gran Bretaña ha desarrollado un sistema de servicio civil que se entiende como un proceso histórico.

Respecto a esto Esteban Moctezuma<sup>22</sup> arguye que el origen del servicio civil tuvo lugar en varias reformas que datan de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Empezó con la alternancia del Partido Laborista y el Partido Conservador, en la que se pudieron apreciar algunos problemas del sistema tradicional, lo cual hizo necesario diferenciar las tareas administrativas de las políticas. El objetivo de las primeras reformas era sentar las bases para una administración pública neutral.

Omar Guerrero<sup>23</sup> refiere que en los albores del siglo XIX la administración pública británica estaba convertida en cuna del nepotismo y del padrinazgo. Sin embargo los esfuerzos por mejorar comenzaron en el año 1810, cuando se impusieron los exámenes de ingreso al servicio público; incluso en 1835 la Tesorería determinó que la selección de su personal sería con base en la idoneidad de candidato.

Omar Guerrero y Esteban Moctezuma coinciden en apuntar que en 1855 el Informe Northcote y Trevelyan, titulado *La organización del servicio civil permanente*, puso al descubierto las lacras del servicio público, principalmente el nepotismo, la incompetencia y otros defectos heredados del siglo XVIII. Las propuestas estuvieron centradas en crear un cuerpo permanente de funcionarios dependientes del ministerio, responsables ante la Corona y el Parlamento, con las características de independencia, prestigio, aptitud y experiencia.

Para ello se instituyó la Comisión del Servicio Civil, que sería la encargada de aplicar exámenes de admisión y fijar el sistema de promoción con base en el mérito:

- a) Selección reglamentada con requisitos previamente definidos.
- b) Selección por medio de pruebas de ingreso.

---

<sup>22</sup> Idem. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México. FCE; México, 1999, pp. 123-140.

<sup>23</sup> Guerrero, Omar. "Formación Profesional dentro del servicio: Gran Bretaña", *El funcionario, el diplomático y el juez*, pp. 293-313

c) Dos tipos de exámenes de ingreso: uno para funcionarios y otro para personal operativo.

A partir de esta etapa encontramos la génesis del servicio civil en Gran Bretaña, con algunas reformas posteriores. En 1920 el Comité Whitley propuso clases de puestos: Asistentes de Secretaría, Oficiales, Ejecutiva y Administrativa. El servicio civil se consolidaba y el control y el funcionamiento del sistema mejoraban; el servicio civil concedía poderes a la Tesorería para regular la vida al servicio, implantaba un Consejo Nacional para negociar con los sindicatos de los servidores públicos, formalizaba el código de conducta e integraba cuerpos generales y especiales en los ministerios.

La categoría de servicio civil quedó formalizada recientemente, cuando la Comisión Tomlin identificó al servidor civil como aquel trabajador que ocupa un puesto diferente a los cargos políticos y judiciales, devenga un sueldo procedente de fondos aprobados por el Parlamento y está contratado en condición de civil. El servicio civil se compone de dos ramas: interior y exterior; no cuenta con una norma única de regulación, sino su base legal estriba en varias disposiciones emitidas por el Parlamento y la Corona.

Se fragmenta asimismo en cuerpos de funcionarios, de los que existen dos tipos: generales y especialistas. Los primeros, se hallan extendidos en los Ministerios; cuyas condiciones laborales y salariales dependen de la Tesorería, su reclutamiento se fundamenta en conocimientos generales y ciertas cualidades personales. La condición laboral de los cuerpos de especialistas, que se ubican en un Ministerio, se somete a la aprobación de la Tesorería y su ingreso depende de su preparación previa en un campo específico.

Los cuerpos generales se denominan:

- Clase Administrativa
- Clase Ejecutiva

- Clase Auxiliar (Oficinistas)
- Escala de Mecanógrafos
- Clase de Adjuntos
- Clase de Ordenanzas
- Clase de Servicio General de Limpieza

La Clase Administrativa se compone por siete escalas:

- Secretarios Permanentes
- Secretarios Adjuntos
- Subsecretarios
- Secretarios Principales Asistentes
- Secretarios Asistentes
- Principales
- Asistentes Principales

La clase administrativa afloró como un elemento de apoyo a los gobiernos elegidos, para trabajar a su lado sin asumir posición de partido, sin comprometerse con tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad. No obstante intervenía activamente en la elaboración de políticas, leyes y respuestas oficiales, así como organizaba y conducía los asuntos de los ministerios y participaba en las negociaciones.

El ingreso a la carrera administrativa se realizaba por distintos niveles, grados y categorías, según la titulación académica del candidato. Por ejemplo, el puesto de Asistente Escribiente requería certificado de educación general y dos pruebas, mientras el de Oficial Escribiente precisaba de este certificado de educación general y cinco pruebas. Quienes tuviesen certificado podían aspirar a una carrera destacada. Normalmente los egresados de universidades eran reclutados como Oficiales Ejecutivos.

El servicio civil británico era una carrera administrativa carente de un nivel obligatorio de ingreso, pues era posible entrar en niveles diferentes. En el caso de promociones no se exigía sustentar exámenes ni poseer títulos académicos, ya que se basaba en la aptitud del candidato en ascenso, misma que se conocía por medio del informe que hacía llegar la Comisión del Ministerio correspondiente, en las calificaciones anuales que se proporcionaban.

En la década de los sesenta las críticas al servicio civil se intensificaron y como respuesta emergió una comisión adjunta, cuya misión consistía en estudiar la función pública y dictaminar la estructura, el reclutamiento, la gestión y la capacitación del personal del servicio civil, así como emitir sugerencias. La comisión, integrada por cinco personas, estuvo presidida por Lord Fulton, quien presentó el conocido Informe Fulton. A raíz de ese informe se creó el Departamento de Servicio Civil, con la encomienda de seleccionar, formar y perfeccionar a los miembros del servicio, así como velar por las remuneraciones económicas.

También se instituyó el Colegio de Servicio Civil, con tareas de formación y perfeccionamiento. Otra consecuencia de este informe fue la unificación de estructura jerárquica, con lo cual se suprimieron las clases y se establecieron los grados, con el propósito de asegurar la implantación del sistema de ascenso por méritos.

### **2.5.2. Situación actual**

En el Reino Unido se privilegia la formación cimentada en la experiencia dentro del servicio civil, en el cual predomina la idea de que el especialista es una persona con prejuicios y con una óptica sesgada sobre los asuntos, por lo que les imprime parcialidad. Al ser la administración un arte, se dice, entonces se aprende en la práctica.

Por esta razón se recluta al personal experto en otras actividades, pues de administración pública aprenderá en la práctica.

- 2) Se otorga autoridad a las dependencias para el control de los recursos humanos, con sujeción a los lineamientos generales.
- 3) El Código de Servicio Civil fija lineamientos aplicables a todas las dependencias, a las cuales deja el manejo de los detalles.
- 4) El servicio civil se divide en: Senior Civil Service y Servicio Civil.

*Senior Civil Service* conjunta en una élite los siete niveles superiores, los cuales tienen las siguientes características:

- Poseen un catálogo central con nueve rangos de remuneración; las dependencias gozan de autonomía para colocarlos en los rangos establecidos.
- Suscriben un contrato personal y formal en el cual se estipulan los términos del empleo.
- Disponen de un sistema de evaluación común.
- La Comisión del Servicio Civil es la encargada de aprobar nombramientos de un servidor público, sin pasar por las pruebas correspondientes.
- Escalafón de grados en el Senior Civil Service es el mismo citado en la clasificación de la clase administrativa.

*Servicio Civil* comprende los demás grados, inferiores:

- Las dependencias cuentan con autonomía para reclutar, seleccionar, promover y manejar sus recursos humanos.

- El reclutamiento del servicio civil en Gran Bretaña se fundamenta en el principio de que es más costoso elegir a la persona equivocada que invertir tiempo en buscar a la apropiada.
  - El proceso de reclutamiento actúa con los principios de igualdad y mérito.
  - Los objetivos de los procesos de reclutamiento públicos son: contratar a la persona idónea, evitar sospechas y asegurar la imparcialidad política dentro del sistema.
  - Los procesos de selección son: públicos con parámetros de igualdad, transparentes, objetivos, flexibles y provistos de evaluaciones adecuadas.
- La comisión designada para recibir las solicitudes de ingreso al Senior Civil Service (de los siete niveles superiores) se divide en:
- The Administration Group Division. Responsable de reclutar candidatos para las áreas diplomáticas y de la inspección tributaria.
  - The Science Division. Encargada de reclutar miembros de los servicios científicos, médicos y análogos.
  - The Technology Division. Orientada a reclutar técnicos e ingenieros.
  - The General Competitions Division. Responsable de reclutar miembros de áreas sociales y de humanidades.
- 3) El proceso de selección para ingresar al servicio superior comprende:
- Primera etapa: Evaluaciones para examinar el sentido común, mediante análisis de información y solución de problemas imaginarios.

- Segunda etapa: Tres partes. Primero, con un expediente, el aspirante debe plantear una respuesta diplomática escrita. Después, en una prueba oral en una mesa de trabajo, debe proponer una solución. Finalmente sostener una entrevista con los miembros del proceso de selección.
- Tercera etapa: Entrevista con el Consejo de Selección Final, integrado por tres personas, con quienes debe conversar de manera individual.

En el sistema de servicio civil existen algunas excepciones, las cuales permiten flexibilidad cuando sea necesario. Citaremos dos casos:

- Asignaciones de corto plazo. Si un puesto será ocupado por menos de 12 meses, el proceso de selección no es obligatorio.
- Aptitudes específicas. Si se requieren aptitudes muy específicas, que reducen considerablemente el universo de candidatos, y el puesto se cubrirá por menos de cinco años, es posible omitir el proceso de selección.

4) Cuando se trata de promociones las comisiones de ascenso en los departamentos son las encargadas. El proceso se sintetiza en:

- Reporte anual del superior inmediato.
- Examen de apreciación, con una entrevista con el jefe que realizó la evaluación anual.
- Entrevistas con el candidato cada cuatro años, para conocer sus expectativas individuales.

5) El de formación es un proceso de educación continua exitoso, lo que precisa de tiempo de entrenamiento. El perfeccionamiento es la base del servicio civil.

6) Adicionalmente, en cada departamento hay un funcionario responsable de los programas de adiestramiento. Se encarga además de: iniciación de los funcionarios, enseñanza tutorial, rotación de cargos, cursos, conferencias, bibliotecas y publicaciones.

7) En lugar de una escuela profesional del servicio público se optó por la educación general, la cual utiliza planteles privados, como el Colegio de Personal Administrativo.

8) Existe un Colegio de Servicio Civil, cuya tarea consiste en:

- Enseñar técnicas de dirección y administración
- Perfeccionar a los altos funcionarios en servicio
- Investigar en el área de la ciencia administrativa

9) Entonces el Colegio de Servicio Civil, de gran prestigio, con el manejo de información útil, no forma, sino capacita para el servicio, pues sus cursos son extremadamente cortos.

10) En la actualidad, la formación de los servidores públicos se percibe como un elemento fundamental de la modernización y el desarrollo de la administración pública. Por ello se llevan a cabo las reformas pertinentes para su incorporación.

## CAPÍTULO III

### EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

#### 3.1. Antecedentes

Hay que reconocer ciertos aspectos existentes desde la época de los aztecas del sistema de administración de recursos humanos cuyos elementos distintivos son:

En el aspecto educativo el tenochca tenía derecho, obligación y oportunidad de acudir a la escuela y si sus facultades se lo permitían le era posible obtener una educación superior,<sup>24</sup> hasta ascender a los grupos dirigentes de la función pública.

El soporte de la vida político-social-administrativa de los mexicas lo constituyó el Calpulli, palabra náhuatl que significa “casa grande”.

En cuanto a su régimen de gobierno, podemos apuntar que cualquier decisión era adoptada en asamblea, ya sea general o del consejo mismo, que era presidida por dos jefes: el administrador y el ejecutor.

Existían dos asambleas generales: una formada por hombres y otra por mujeres, miembros del Calpulli y mayores de 18 años.

El Consejo del Calpulli era el órgano que fungía como autoridad permanente y tomaba a su cargo todas las resoluciones.

Los servidores públicos del Calpulli eran:

---

<sup>24</sup> Chávez Alcázar, Margarita. *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, México, 1985, p. 44.

*Administrador.* Manejaba los bienes del Calpulli, tales como la distribución de éstos, y cuidaba de lo recaudado por las contribuciones y de los almacenes.

*Ejecutor.* Hacía cumplir las órdenes del Consejo, como cobrar las contribuciones y dirigir la realización de las obras públicas.

Los demás servidores públicos del Calpulli eran nombrados por el Consejo, de acuerdo con las circunstancias particulares. Ellos podían ser: ejecutores o alguaciles, almacenista o tesorero. "Los escribanos, el registrador, los dos jefes de maestros y maestras encargados de la educación, los médicos que atendían a los enfermos, los artistas a quienes se confiaba el ornato de los lugares públicos; y un grupo de sabios ancianos era encargado de enseñar a la población en las escuelas o en los actos públicos".<sup>25</sup>

Los servidores públicos de la administración central eran:

El gobernante, que recibía el nombre de Tlatoani (Señor de los Hombres). Era designado por elección y sus atributos y funciones eran: ordenador de los campos, representante de la divinidad, promulgar leyes, juez y ejecutor de guerra.

Después de escoger al Tlatoani se llevaba a cabo la elección de cuatro dignatarios que cumplían con tareas relevantes. Uno era el Tlacochealcatl o Señor de la Casa de los Dardos, quien junto con el Tlacaatécatl tenía la suprema jerarquía militar.

Otro era el Huitznahuatlailótl, que con el Ticociahuálcatl ocupaba cargos propios de jueces principales.

Finalmente, se elegía al Pochtecatlailótlac, que presidía la organización de los mercaderes.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 46.

En el servicio civil del imperio azteca las técnicas empleadas eran:

*Selección.* Para servidores públicos, desde el Tlatoani hasta el último de ellos, eran requisitos: espíritu de servicio, honestidad, capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar; interés por el mejoramiento de la comunidad y no tener vicios.

*Clasificación de puestos:* En la organización política-administrativa de la sociedad azteca existía una clasificación de puestos muy compleja, de acuerdo con las necesidades de la administración pública.

*Capacitación.* Al personal que laboraba en la administración pública se le capacitaba en el Cálmeacac o en el Telpochcalli o en las escuelas dedicadas a las artes.

*Ascensos y/o promociones.* Todo servidor público provisto de las cualidades enumeradas anteriormente, aunque fuera el más humilde, podía ascender hasta el puesto de Tlatcani o gobernante.

*Pensión y jubilación.* Algunos historiadores afirman que el emperador Moctezuma Xocoyotzin estimó como obligación del Estado proteger a los empleados ancianos y ordenó que en uno de sus palacios tuvieran un aposento.<sup>26</sup>

Después de la conquista de los españoles del territorio mexicano se impuso una nueva forma de vida. El rey de España y el Real Consejo de Indias.

La organización política de la Colonia se integraba por el Virrey y las Reales Audiencias de México y de Guadalajara (tribunales superiores) y otras autoridades menores: los alcaldes mayores, los corregidores y los gobernadores. Más tarde en el siglo XVIII quedaron al frente de las intendencias los funcionarios llamados intendentes.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 48.

“El Virrey representaba a la persona del monarca español. Tenía a su cargo el poder ejecutivo, como virrey; y la jefatura del ejército, por su título de capitán general; también poseía el nombramiento de Presidente de la Audiencia”.<sup>27</sup>

Del virrey dependían los alcaldes mayores y los corregidores; subalternos de éstos eran los tenientes de alcalde y los subdelegados. Todas estas autoridades tenían funciones administrativas y judiciales, razón por lo cual su poder no estaba bien delimitado.

Durante la época colonial las características de la administración de recursos humanos en el sector público son las explicadas brevemente a continuación:

*Clasificación de puestos.* Como se indicó, no existía una apropiada clasificación de puestos y los trabajadores cumplían con diversas responsabilidades.

*Selección.* Los puntos a considerar para la selección de cualquier servidor público estaban claramente definidos. Para los altos cargos, tales como virrey, alcalde o delegado, era requisito ser español de nacimiento; los criollos únicamente accedían a los puestos de menor importancia.

En la Colonia no había un sistema de selección basado en la idoneidad, sino que la mayoría de los puestos públicos se vendía, razón por la cual los mestizos, los indios y las castas estaban impedidos de ingresar al servicio público.

*Capacitación.* No existía capacitación como tal: el aprendizaje se daba en forma empírica dentro de la administración pública.

*Promociones.* Los ascensos respondían a los favoritismos de las autoridades superiores.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 49.

*Pensión y jubilación.* En 1761 el Gobierno de la Colonia dicta la primera disposición para instalar un montepío, con el propósito de brindar asistencia económica y social a los trabajadores que prestaban sus servicios al virrey.

En el transcurso de los primeros cincuenta años de independencia hubo más de cincuenta gobiernos y aproximadamente treinta hombres que se desempeñaron como presidentes.

El medio utilizado para alcanzar el poder era el golpe de Estado y, con la herencia de tres siglos de opresión, prevalecía la corrupción.

Durante esos años de desorden de la función pública los empleos del gobierno y en especial la actividad militar constituían el mejor medio para subsistir, debido a que los escasos fondos, en lugar de destinarse a gastos de infraestructura, paraban en los bolsillos de la burocracia gubernamental.

A pesar de tal desorden en 1821 se elaboró el Primer Reglamento de Gobierno, el cual contemplaba que cada uno de los cuatro ministros que dependían del Ejecutivo, de manera coordinada, tenía la obligación de proponer reformas para el bien general del Estado.

Del servicio civil en el México independiente, dadas las luchas y los constantes cambios de gobierno, se puede decir que difícilmente se podía conseguir una adecuada administración de recursos humanos.

No existían selección de personal, clasificación de puestos, capacitación ni pensiones. Los ascensos y las promociones se daban sólo por cambio de la gente en el poder, derivado muchas veces de los golpes de Estado.

Fue durante el régimen de Porfirio Díaz (1876-1911) cuando quedó centralizado el poder político y se fortaleció el papel del Estado.

Díaz se rodeó de unos intelectuales llamados “científicos”, que influyeron en las actividades del gobierno y, por tanto, en la administración del personal.

Para la selección se creó una carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración, misma que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos; pero sólo en teoría, porque en realidad existían cargos oficiales que se compraban y vendían a un precio fijo.

En lo referente a la clasificación de puestos se producen sustantivos avances, debido a que se estableció el Catálogo de puestos, que englobaba todos los puestos y que ha servido como fundamento para los subsecuentes trabajos en la materia.

En cuanto a los ascensos y las promociones, un integrante del grupo de científicos publicó la *Guía práctica del empleado de la República Mexicana*, que contenía antecedentes de los lineamientos conocidos actualmente como sistema de méritos, así como las bases para realizar promociones.

La pensión y la jubilación eran inexistentes, no había antecedentes de que el servidor público tuviera seguridad social y derecho a disfrutar de una vejez tranquila por jubilación.

### **3.2. La evolución de la legislación laboral burocrática en México durante el siglo XX**

#### **3.2.1. El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas**

El derecho del trabajo de la revolución social mexicana quiso ser el mensajero de un mundo nuevo, en el cual el trabajador debería ser elevado a la categoría de persona; mas no para quedar simplemente registrado con ese título en una fórmula legal, sino para vivir como tal.

En lo futuro el derecho ya no sería tan sólo una forma de vida, sino también una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de los hombres. El derecho mexicano del trabajo fue producto de esa primera revolución social del siglo XX, pero se convirtió en una fuerza viva al servicio de la democracia social.

En México, después del movimiento armado de 1910, la actividad gubernamental se fue expandiendo y haciendo más compleja, por lo que los constantes cambios de ese escenario abrieron paso a la elaboración de leyes para los servidores públicos.

El 15 de julio de 1914 el general Victoriano Huerta abandonó el poder, con lo que cedió el triunfo a la revolución. Inmediatamente los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron la gestación del derecho del trabajo y así el 8 de agosto se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada laboral a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier disminución en los salarios; por otro lado, el 15 de septiembre del mismo año se dictó en San Luis Potosí un decreto que fijaba los salarios mínimos. Posteriormente, en Tabasco, las jornadas de trabajo bajaron a ocho horas y las deudas de los campesinos quedaron canceladas; cabe citar que Jalisco y Veracruz fueron las entidades donde el movimiento creador del derecho del trabajo tuvo mayor importancia.

Manuel M. Diéguez, gobernador de Jalisco, en 1914 expidió un decreto sobre jornada de trabajo, descanso semanal obligatorio y vacaciones; el 7 de octubre del mismo año, el general Aguirre Berlanga publicó allí mismo el decreto que merece el título de la primera Ley del Trabajo de los Estados de la Federación Mexicana, que contenía: la jornada laboral de nueve horas, la prohibición del trabajo a menores de nueve años, los salarios mínimos en el campo y en la ciudad, la protección del salario, la reglamentación del trabajo a destajo, la introducción de la teoría del riesgo profesional y la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El 19 de octubre del mismo año, Cándido Aguilar, gobernador militar, expidió la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, de la cual destacaban: la jornada máxima de nueve horas, el descanso semanal, el salario mínimo, la teoría del riesgo profesional, las escuelas primarias sostenidas por los empresarios, la inspección del trabajo, la reorganización de la justicia obrera. Un año después se promulgó en aquella entidad la primera Ley de Asociaciones Profesionales de la República.

En 1915 el general Salvador Alvarado se propuso transformar el orden económico y social de Yucatán, a cuyo efecto emitió las leyes conocidas como las Cinco Hermanas, que contemplaban: la Ley Agraria, la Ley de Hacienda, la Ley del Catastro, la Ley del Municipio Libre y la Ley del Trabajo. Esta última reconoció algunos de los principios básicos que más tarde serían parte del artículo 123 constitucional, que comprendería las siguientes consideraciones:

- El derecho del trabajo está destinado a dar satisfacción a los derechos de una clase social.
- El trabajo no puede ser catalogado como una mercancía.
- Las normas contenidas en la ley sirven para facilitar la acción de los trabajadores en su lucha contra los empresarios.
- La reglamentación de las instituciones colectivas: asociaciones, contrato colectivo y huelga; el señalamiento de las bases del derecho individual del trabajo: jornada máxima, descanso semanal y medidas protectoras de las mujeres y de los menores, higiene y seguridad en las fábricas y riesgos profesionales. En armonía con estos principios, la ley creó las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El contenido vertido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 le otorgó el carácter de primera Constitución social en nuestro país, con la

inclusión del trabajo y la previsión social en el artículo 123. Convirtió los derechos de los trabajadores en constitucionales.

Partiendo del citado artículo, el cual disponía que "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberían expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región sin contravenir las bases generales de todo contrato de trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo, comenzó a legislarse en diversos estados de la república.

A continuación se anotan los ordenamientos que dieron origen a la ley reglamentaria del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Ley del Trabajo del Estado de Veracruz del 14 de enero de 1918.
- Ley Reglamentaria del Trabajo del Estado de Chiapas del 11 de mayo de 1918, sustituida por la Ley del 28 de febrero de 1927.
- Normas sobre el trabajo en el estado de Coahuila del 26 de julio de 1920.
- Código del Trabajo del estado de Campeche, el cual es derogado por la Ley del Trabajo del mismo estado del 29 de noviembre de 1924.
- Ley del Trabajo del Estado de Tamaulipas, promulgada por Emilio Portes Gil.
- Ley Laboral del Estado de Aguascalientes del 16 de marzo de 1928.
- Ley del Trabajo expedida en el estado de Hidalgo el 30 de noviembre de 1928.

El conjunto de leyes no pudo aplicarse para aquellos conflictos que abarcaban varias entidades federativas, por lo que resultó imperiosa la intervención del gobierno federal para fijar una legislación laboral de carácter federal. Así fue manifestado por el presidente Plutarco Elías Calles al crear la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para los casos citados, y las Juntas Regionales de Conciliación, para los conflictos locales.

En 1929 el presidente interino Emilio Portes Gil presentó una iniciativa para modificar los artículos 73 fracción X y 123 párrafo introductorio de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de dar carácter federal a la legislación laboral.

Las reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de septiembre de ese año: "La Ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluidas en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República".<sup>28</sup>

En el mismo año, a petición del presidente Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión discutió el proyecto de ley del trabajo, llamado Código Federal del Trabajo, elaborado por una comisión. Su aplicación abarcaba a los trabajadores del Estado; es decir, concedía iguales protecciones y prerrogativas a obreros y burócratas.<sup>29</sup> Este documento no fue aprobado, por tanto se continuó en la búsqueda de la legislación laboral adecuada.

### 3.2.2. La Ley Federal del Trabajo de 1931

Más tarde la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo redactó un nuevo proyecto, llamado Ley Federal del Trabajo, la cual fue debatida ampliamente por el Consejo de Ministros y remitida al Congreso de la Unión, donde fue aprobada y promulgada el 18 de agosto de 1931.

La ley comprende un título preliminar, que se ocupa de los principios y los conceptos generales, así como de los capítulos siguientes:

- El concepto, los requisitos de validez y los efectos de las relaciones individuales de trabajo, las jornadas y los descansos. El salario, sus formas,

---

<sup>28</sup> De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho del trabajo*, Porrúa, México, 1972, p. 54.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 3.

su protección, los salarios mínimos y la participación de los empleados en las utilidades de las empresas.

- Los derechos y las obligaciones de los trabajadores y los patronos, la modificación, la suspensión, la rescisión y la terminación de las relaciones individuales de trabajo.
- Las reglamentaciones especiales: el servicio doméstico, el trabajo en el mar y las vías navegables, las tripulaciones aeronáuticas, los ferrocarriles, el trabajo en el campo y la pequeña industria familiar y el trabajo a domicilio, así como la reglamentación del aprendizaje.
- El trabajo de las mujeres y de los menores de edad. La colocación y la educación de los trabajadores y las casas para obreros, así como la higiene y la seguridad en los centros laborales y los riesgos de trabajo.
- Los sindicatos, las federaciones y las confederaciones de trabajadores y patronos, así como las coaliciones, las huelgas y los paros.
- Los contratos colectivos y las autoridades laborales, así como el derecho procesal del trabajo.

Además, en su artículo segundo esta ley sólo hizo mención de que: "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan". En su texto original la Constitución de 1917 no reguló las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores públicos: aún se excluía de su aplicación a los servidores públicos.

### 3.2.3. El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de Carrera de 1931

A pesar de la disposición excluyente de la Ley Federal del Trabajo de 1931, al considerar a los trabajadores del Estado como "servidores civiles" sujetos a normas administrativas, el mismo documento sirvió de base para crear una ley que regulara las relaciones laborales existentes entre los servidores públicos y el Estado. Después se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", dictado por el presidente sustituto, general Abelardo L. Rodríguez.

Este acuerdo contó con ocho capítulos, en los cuales se aclaraba en primer término a quiénes era aplicable y quiénes quedaban excluidos del mismo.

En el capítulo segundo se citaba a las comisiones del servicio civil como las encargadas del funcionamiento del acuerdo en cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo. Indicaba que aquéllas debían integrarse con cinco personas y las atribuciones de cada una de éstas.

El capítulo tercero regulaba el ingreso al servicio civil, para lo que, entre otras circunstancias, era menester ser mexicano de entre 16 y 55 años de edad. Se determinaban las categorías y sus requisitos, al igual que el procedimiento para cubrir una vacante.

- En el capítulo cuarto se contemplaban las vacaciones, las licencias y los permisos, así como las condiciones a que se sujetarían esos derechos.

El capítulo quinto aludía a la forma de recompensar a los trabajadores por el tiempo extraordinario de trabajo y por las actividades que precisaban de un mayor esfuerzo en su realización, así como los requisitos para el ascenso.

En los capítulos sexto y séptimo, todos los derechos y las obligaciones del personal de servicio civil fueron objeto de una regulación en la que se enlistaban las sanciones procedentes para el incumplimiento de las obligaciones, las cuales eran las notas malas, la multa y la destitución.

Por último, el capítulo octavo comprendía lo relativo a la separación del cargo del servicio civil.

En el apartado de las disposiciones complementarias se resolvió que la aplicación del acuerdo debería ser para los funcionarios en general y que serían anulados todos los nombramientos no congruentes con el mismo; además, en éste se hacía notar la obligación de los funcionarios de facilitar a las comisiones todos aquellos datos indispensables para el cumplimiento de las normas ahí contenidas.

El acuerdo fue transitorio, sólo estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 1934. Su carácter transitorio era necesario para que el presidente entrante tuviera la facilidad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados del Ejecutivo federal, así como para dejar un precedente a una posterior legislación, más completa, sobre el servicio civil.

Este documento, en el cual se habían consignado las primeras disposiciones protectoras de los empleados públicos, sólo fue circunscrito al área administrativa del Poder Ejecutivo.

No dejaba de ser un acto de buena disposición del presidente, cuyo fin era dirigir el destino de la administración pública federal. Aun así el acuerdo tiene el mérito de ser el primer documento mexicano que abordó el status de los trabajadores públicos. Además, como antecedente histórico, el acuerdo de 1934 da inicio a una nueva concepción del trabajo burocrático.

### 3.2.4. El Estatuto Jurídico de 1938

Durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas se diseñó un ordenamiento que reguló las relaciones entre el Estado y sus trabajadores denominado Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Este documento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1938, acrecentó los derechos de los empleados públicos.

Estuvo compuesto por ciento quince artículos de disposiciones y doce transitorios, en los que se reglamentaron los nexos entre las autoridades y los funcionarios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como entre autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios federales y trabajadores al servicio de éstos.

En el artículo segundo se definió por primera vez al trabajador como "toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fue expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

En este estatuto prevaleció el criterio de que el vínculo de los servidores públicos con el Estado es diferente al existente entre los trabajadores en general y sus patrones y empresas. Fue necesario reconocer que los empleados públicos que sirven a instituciones de interés general debían disfrutar de garantías sociales acordes con la naturaleza de las tareas encomendadas.

El estatuto denota la influencia del derecho social cuando a los empleados públicos les llama "trabajadores", pero también hace la distinción propia del derecho público de este género de trabajadores: los de confianza y los de base.

En su esquema general, el ordenamiento de 1938 consagró a favor de estos trabajadores un conjunto de garantías y de deberes:

- Duración de las jornadas de trabajo: diurna de ocho horas, nocturna de siete y mixta de siete y media.
- Consagración del derecho de huelga a favor de los trabajadores al servicio del Estado.
- El reconocimiento y el estímulo para la organización sindical, con la obligación del Poder Ejecutivo de preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores sindicalizados.
- Instituir academias en las cuales se impartieran cursos para que los trabajadores pudiesen adquirir conocimientos que les permitieran el ascenso conforme al escalafón.
- Derecho de ascenso por escalafón, con base en el rendimiento y la antigüedad del trabajador.
- Reconocimiento de un solo sindicato por cada unidad burocrática y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, a la cual se afiliaran los sindicatos respectivos.

En tomo a este punto existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece que cuando concurren varios sindicatos de trabajadores que pretendan el derecho a la titularidad dentro de la dependencia o entidad de que se trate el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario. En estas condiciones hay algunas dependencias del gobierno federal que cuentan con más de un sindicato con registro.

- Obligación del Ejecutivo de dar preferencia en el empleo a los trabajadores federales de nacionalidad mexicana, con excepción de emplear técnicos extranjeros que no puedan ser sustituidos por mexicanos.

- Los trabajadores de base al servicio del Estado no podían ser cesados o despedidos sino por justa causa.
- La participación de los sindicatos en casos de remoción de los trabajadores y que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje interviniera en la hipótesis de conflicto fueron posibilidades que configuraron los principios de garantía de la estabilidad en el empleo para los trabajadores de base y desde entonces el trabajador de confianza no tenía una estabilidad laboral.
- Los conceptos de ascenso por escalafón y derecho a las academias de capacitación, así como el derecho al salario o retribución a cambio de los servicios prestados, aparecieron como nuevas aportaciones a los trabajadores públicos, junto con las obligaciones de desempeñar sus labores durante el tiempo que duraba su servicio.

Sin embargo, es preciso hacer notar que en el artículo 4º del estatuto en comento se hacen referencia y separación entre los trabajadores de base y los trabajadores de confianza, en tanto que, en su artículo 5º, el mismo ordenamiento excluye su aplicación a los trabajadores de confianza, por lo que se aprecia que este sólo fue creado para los trabajadores de base.

### **3.2.5. El Estatuto de Gobierno de 1941**

Durante la presidencia del general Manuel Ávila Camacho se envía iniciativa del Estatuto Jurídico de 1938 a la Cámara de Diputados, en la que se proponen varias reformas, las cuales fueron aprobadas el 14 de marzo de 1941. No obstante que sólo se habían hecho catorce modificaciones quedó abrogado el anterior. El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 17 de abril de 1941.

Surgieron innovaciones de la situación de los trabajadores de base, pues se les declaró inamovibles, y se impuso como obligación de los Poderes de la Unión observar que en el acceso a la función pública se prefiriera a los trabajadores sindicalizados, quienes con anterioridad hubieren proporcionado satisfactoriamente sus servicios y tuvieran mayores derechos de escalafón.

Así también, se incorporó como otro requisito para ingresar a la función pública el que los trabajadores que ejercieran una profesión para la cual se requiera un título presenten éste y los exámenes de aptitud para el puesto; de igual forma, se estableció la demostración de competencia cada dos años para comprobar la eficiencia en el desempeño.

### **3.2.6. El apartado B) en la reforma constitucional de 1960**

Durante la vigencia de los estatutos de 1938 y 1941 los trabajadores al servicio del Estado se encontraban en situación desfavorable en cuanto a garantías sociales; sus relaciones laborales se sujetaban al artículo 123 constitucional, pues sus derechos todavía no eran regulados del todo.

La necesidad de un precepto constitucional que sirviera de referencia a la evolución futura de los regímenes jurídicos de las relaciones de la función pública se hacía más evidente, por lo que Adolfo López Mateos, presidente de México de 1958 a 1964, pasó a la historia como el gran reformador social, ya que su primera medida fue incorporar el apartado B) al artículo 123 constitucional.

La reforma constitucional se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 1960. Al Congreso de la Unión se le dieron las facultades para expedir las leyes sobre el trabajo que regirían conforme al apartado B) a los Poderes de la Unión, al Gobierno del Distrito Federal; los territorios federales y sus trabajadores.

El nuevo apartado constaba de catorce fracciones, en las cuales se indicaban, entre otros puntos, las jornadas laborales, un día de descanso por cada seis de trabajo, vacaciones de veinte días al año, el salario, los derechos de escalafón y las medidas de seguridad social y de protección al salario. Aunque estos derechos ya existían en los estatutos anteriores, con la reforma la seguridad social y la protección al salario se ampliaron a los trabajadores de confianza, no así el derecho a la estabilidad en el empleo.

### **3.2.7. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963**

En 1963 el país vivía un constante desarrollo caracterizado por una intervención cada vez más notoria del Estado en la vida económica y en los servicios públicos. El 27 de diciembre de ese año el presidente Adolfo López Mateos promulga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En aquellos tiempos diversas instituciones federales estaban al amparo de las disposiciones del apartado A) del artículo 123 constitucional. No obstante, por la nacionalización del petróleo y los movimientos de los ferrocarrileros, así como el desarrollo eléctrico del país y de la seguridad social, el Estado ya no quería ser sujeto pasivo de amenaza de huelga ni de presiones económicas de los contratos colectivos de trabajo, por lo cual trató de crear una legislación que reglamentara estos supuestos.

La necesaria reglamentación del apartado B) ponía en manos del Estado un mecanismo útil, pese a su clara improcedencia, para liberar a los organismos paraestatales de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

En el capítulo primero se resolvió que la prestación de los servicios sería mediante nombramiento. En él se plasmó además el derecho del trabajador para que le cubrieran los gastos de traslado de una población a otra, pero también que estaría a disposición del titular de la dependencia, como si fuera objeto incapaz de decidir,

pues "se le da a conocer algo ya decidido y en lo que su voluntad no tiene participación".

En el segundo capítulo se clasificó la jornada de trabajo: diurna, nocturna y mixta; sin embargo, "por acuerdo presidencial del 28 de diciembre de 1972, se estableció la única jornada laboral de ocho horas que en la práctica burocrática se ha convertido en una jornada laboral máxima de 40 horas".<sup>30</sup>

Lo relativo al salario quedó sujeto a los lineamientos del Estatuto de Gobierno de 1941; no obstante, con la reforma de 1979 a la ley, se concedieron algunos beneficios al trabajador, como el pago por antigüedad llamado "quinquenio". El aguinaldo fue incluido por decreto el 30 de diciembre de 1975, como otro derecho de los trabajadores al servicio del Estado.

Los capítulos IV y V señalaban las obligaciones de los titulares de las dependencias y de los trabajadores a su servicio.

Causales de la suspensión del nombramiento podían ser: enfermedad, prisión preventiva, arresto del trabajador o la irregularidad en el manejo de fondos y valores. La finalización de la relación laboral, podía producirse por muerte, renuncia, incapacidad o resolución de autoridad competente.

Asimismo, a partir de ese momento, el término escalafón fue considerado dentro del sector público, para que los titulares de las dependencias de gobierno ascendieran al trabajador como lo previera el capítulo I, conforme a los factores escalafonarios: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad. Los trabajadores también serían evaluados periódicamente. Se establecieron las comisiones mixtas de escalafón en cada dependencia para concursar las vacantes de acuerdo con las convocatorias fijadas en los artículos comprendidos entre el 47 y el 66 de la ley.

---

<sup>30</sup> Herrán y Quintana. *Legislación burocrática federal*, Editorial Porrúa, México, 1986, p. 38.

Los riesgos profesionales englobados en el ordenamiento legal de 1941, conformaban el título quinto del primer capítulo de la ley creada; serían regulados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, y no por la Ley Federal del Trabajo, como se disponía.

En el artículo 5º de la ley vigente se determina quiénes son trabajadores de confianza, mismos que son excluidos del artículo 8º, lo que omite la estabilidad laboral de la que todo trabajador debe gozar.

Ni las reformas de 1970 ni los ordenamientos citados han reconocido en su totalidad sus derechos laborales al servidor público de confianza de la administración pública federal; por tanto, ya es tiempo de regular su situación, mediante un sistema federal que se encargue, si no de otorgarle de manera directa la protección legal en su vínculo laboral con el Estado, de supervisar que éste se la conceda.

En la actual ley burocrática federal, se confirma el régimen discriminatorio prevaleciente contra estos servidores públicos de confianza, al no reconocerse su estabilidad laboral en ningún ordenamiento jurídico.

### **3.3. Los intentos contemporáneos por establecer el servicio civil de carrera en México: 1980-2000**

Aunque en el país se habían realizado muchos intentos por implantar un sistema de servicio civil de carrera; para nuestro estudio sólo nos referiremos a las últimas dos décadas.

En 1983, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, fue creada la Dirección General de Servicio Civil, con facultades para fijar las políticas sobre las relaciones laborales del trabajador al servicio del Estado, pero en ese año surgieron dos problemas: el primero fueron la fuerza y la rigidez de los sindicatos y, el segundo, la cuestión de la reglamentación de la alta función pública.

En el transcurso de ese año nació la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, integrada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Programación y Presupuesto. La función de esta última consistía en controlar los presupuestos, la normatividad y el seguimiento de los programas, así como promover la ejecución de los programas del servicio civil de carrera y uniformar y sistematizar los métodos administrativos.

En 1984 esta comisión formuló un programa de servicio civil, el cual proponía un servicio civil manejado centralmente. Aquel proyecto fue rechazado por los sindicatos debido a su rigidez, aunque estaban de acuerdo en que urgía un sistema de servicio civil pero que respetara los derechos adquiridos por los trabajadores públicos. Aún cuando en principio el servicio civil de carrera es enfocado hacia los servidores públicos de confianza, al mismo tiempo representa una oportunidad para aquellos trabajadores de base que deseen incorporarse de manera voluntaria a ese esquema, obviamente renunciando incluso en forma temporal a su plaza de base.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) la agenda gubernamental contempló nuevamente el servicio civil como parte de la llamada reforma del Estado; sin embargo otros asuntos tuvieron prioridad y el tema quedó pendiente.

Al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León lo escasamente logrado en la administración anterior se deja de lado a causa de otros obstáculos, como la crisis económica desatada en diciembre de 1994.

Quizá uno de los factores que influyeron en el problema fue la carencia de un servicio civil de carrera que proveyera de estabilidad laboral y propiciara la permanencia de los servidores públicos de confianza en la administración pública federal, así como su profesionalización. Ellos conocían el estado que guardaban las finanzas del país, por lo que fueron removidos por el nuevo presidente y los secretarios de Estado, lo cual produjo un vacío institucional y por ende una discontinuidad en las políticas y los procedimientos financieros.

### 3.3.1. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

El gobierno, aún en crisis política y económica, hizo notar en el punto 3.9.2. del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 1995, la pertinencia de implantar un sistema de profesionalización del servicio público en los siguientes términos:

“La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes, se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y la creatividad que contribuya a un mejor servicio para la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional”.

Más adelante se expone:

“Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el gobierno de la república deberán de determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que avanzará en la carrera civil. Durante la consulta popular para la evaluación de este Plan, la ciudadanía ha manifestado la conveniencia de que esas áreas incluyan a servidores a cargo de la seguridad pública y de los procesos judiciales y electorales. Será necesario estudiar los requisitos, alcances y niveles jerárquicos de la implantación del servicio profesional, en la inteligencia de que el objetivo a largo plazo debe ser que toda la administración pública cuente con servicio de carrera.

"La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación justa, digna y decorosa".<sup>31</sup>

Este plan sentaba las bases para que el servicio civil de carrera fuese instaurado bajo un nuevo esquema de modernización administrativa, pues se contemplaban todos los procedimientos esenciales para que este sistema fuera el detonante de una administración pública que aprovechara a todos los servidores públicos de los cuales serían beneficiados los de confianza. El considerar elementos como la experiencia, el conocimiento, la capacidad, el rendimiento, el desarrollo profesional y la permanencia en el empleo, entre otros, daría como resultado la tan anhelada estabilidad laboral del servidor público de confianza de la administración pública federal.

### **3.3.2. Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000**

Debido a que en el artículo 22 de la Ley de Planeación se determina que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes fue elaborado el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP) 1995-2000 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de mayo de 1996, en el cual se presenta un diagnóstico de la situación que guarda la administración pública federal y se identifican cuatro grandes problemáticas:

- Limitada infraestructura para atender las demandas de los ciudadanos.
- Un enorme centralismo.

---

<sup>31</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

- Deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno.
- Carencia de una administración adecuada para la dignificación y la profesionalización de los servidores públicos.

Frente a estos problemas, en el PROMAP, se propuso que la carrera de servicio civil debería fundamentarse en la especialización y concentrar los valores de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público. Para alcanzar estos y otros objetivos en la administración pública durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo se fijaron en el PROMAP las siguientes líneas de acción:

- 1) Permanentes programas de inducción.
- 2) Actualización técnica y certificación de conocimiento y habilidades.
- 3) Registro electrónico de plazas y servidores públicos.
- 4) Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.
- 5) Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos del servicio.
- 6) Efectividad de la función de investigación y financiamiento de responsabilidades.

A principios de 1997 el tema volvió a ser tomado en cuenta y se encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo confeccionar un plan para crear un sistema; sin embargo, éstas no habían logrado ponerse de acuerdo, por lo que no fueron capaces de elaborar un proyecto que pudiera someterse a consideración de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

### **3.3.3. La iniciativa de ley para la profesionalización y la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada**

Ante las constantes diferencias y los conflictos suscitados en abril de 1998, el entonces secretario de Desarrollo Social, Esteban Moctezuma Barragán, presentó una iniciativa de ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada.

Este documento representa un avance para el establecimiento del servicio civil de carrera. Consta de seis capítulos con sesenta y ocho artículos, más cuatro transitorios.

En el título primero son consideradas las disposiciones generales, que abarcan siete artículos sobre la observancia general de la ley para todos los trabajadores y las dependencias de la administración pública federal. Así los principios rectores del sistema son la igualdad y el mérito de oportunidades para los servidores públicos, con la finalidad de impulsar la profesionalización; los elementos que conforman el servicio civil de carrera y, por último, la operatividad del sistema en cada unidad administrativa y el presupuesto para las erogaciones que deriven del funcionamiento del sistema.

El título segundo, relativo a la estructura del sistema, comprende diez artículos, divididos en dos capítulos. El primero de éstos engloba la estructura del sistema y los órganos con que cuenta y las atribuciones de cada uno, mientras el segundo las modalidades del mismo.

El título tercero, que trata sobre el personal de base, está integrado por cuatro artículos, los cuales precisan la incorporación del empleado de base al sistema y su acceso a los puestos de confianza con fundamento en los procedimientos de reclutamiento y selección.

El título cuarto del personal de confianza incluye treinta y cuatro artículos en siete capítulos. El primero se refiere a los servidores públicos de carrera y a los de libre designación, el segundo al reclutamiento, el tercero a la selección, el cuarto a la evaluación del desempeño, el quinto a la capacitación y la educación formal, el sexto a la permanencia y el desarrollo y el último a la separación.

El título quinto, en el cual son contemplados los derechos y las obligaciones de los servidores públicos del sistema, está compuesto de seis artículos repartidos en dos capítulos: del recurso de revocación en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que será el competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se originen entre los titulares de las dependencias y los servidores públicos sujetos a la ley en comento.

En suma, todos éstos han sido los esfuerzos que anteceden a la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

#### **3.4. Factores externos incidentes en la implantación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.**

El 24 y 25 de febrero de 2003, se reunieron destacados legisladores, funcionarios, especialistas, académicos y representantes políticos, convocados por las universidades públicas y privadas del Valle de México, en la Universidad Iberoamericana, Campus Santa Fe para reflexionar sobre las posibilidades, los alcances y las limitaciones de la profesionalización del servicio público. En este Foro de Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia, participaron representantes de organismos internacionales, en cuyas ponencias se observó la visión y la perspectiva que se tiene sobre este tema en el ámbito internacional y que es incidente para la implantación del servicio civil de carrera en México.

### **3.4.1. Visión de la Organización de las Naciones Unidas**

G. Shabbir Cheema, representante de la ONU en el foro que se cita, expuso que existe la tendencia global a la transformación de las instituciones para recuperar la fe en los gobiernos que requieren un acelerado desarrollo económico con equidad y la protección del ambiente, exento de manipulación política, clientelismo y corrupción.

Urge, señaló, profesionalizar el servicio público para atraer y retener a personas provistas de un alto nivel de educación y calificación y reclutar a los mejores egresados de universidades e instituciones del sector terciario en el sector público, además de observar el principio de mérito y ascenso en las contrataciones, a fin de reconstruir la confianza en el sector público.

Subrayó la importancia de diseñar un justo sistema de remuneración, que no necesariamente esté a la par del sector privado o la sociedad civil pero que se base en el costo de la vida, para que quienes decidan dedicarse al servicio público tengan una calidad de vida adecuada.

### **3.4.2. Visión del Banco Interamericano de Desarrollo**

En el mismo foro Koldo Echebarría participó por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y explicó que la evidencia comparada con otras naciones demuestra la posibilidad de aplicar reformas administrativas bajo la doble exigencia de la legalidad y la eficacia, con modernas técnicas de gestión de recursos humanos y fórmulas flexibles de organización y funcionamiento.

Reconoció en los países más avanzados las ideas centrales en las tendencias de la reforma del servicio civil:

1. Desarrollar y vigorizar el servicio civil bajo los criterios de mérito y flexibilidad, como forma de profesionalizar la administración pública con un régimen jurídico moderno.

2. Estimular la coordinación y la coherencia entre la política salarial pública y la política fiscal.
3. Propugnar políticas y sistemas de gestión moderna y eficiente en recursos humanos, selección, promoción y evaluación.
4. Robustecer la capacidad planificadora y reguladora en coordinación con la autoridad presupuestaria.
5. Modernizar las relaciones laborales de los servidores públicos mediante reglas e instituciones que apuntalen la gestión responsable del empleo público.
6. Impulsar un redimensionamiento adecuado de las plantas de trabajadores en las administraciones públicas con criterios de racionalidad estratégica.
7. Apoyar el aseguramiento de los principios de mérito e igualdad en el acceso y la promoción en los puestos profesionales de la administración pública.
8. Alentar una ética del servicio público entre los funcionarios con los valores de neutralidad, objetividad y defensa del interés general.

Las líneas básicas de acción del Banco Interamericano de Desarrollo hacia los países de la región para la modernización del Estado y la reforma del servicio civil, prosiguió Koldo Echebarría, apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado producto de una administración moderna con un servicio civil profesional y altos estándares de ética en la gestión pública.

### **3.4.3. Visión del Banco Mundial**

Por su parte Geoffrey Shepherd, del Banco Mundial, manifestó que en el servicio civil de carrera el organismo que él representa tiene dos intereses: uno fiscal y otro de desempeño.

El fiscal atiende las elevadas facturas salariales sobre todo por los compromisos de pensiones, que amenazan el equilibrio de los presupuestos gubernamentales. Asimismo, ofrece empréstitos a los gobiernos para ajustes estructurales en la planeación de recursos humanos como metas de reducción del empleo en el servicio civil.

El otro interés obedece al proyecto de mejorar el desempeño de los servidores públicos, que significa una mayor capacidad para prestar servicios, además de una mejor rendición de cuentas y de asistencia técnica.

### **3.4.4. Perspectiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico**

Alex Matheson, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), expresó que no existe la posibilidad de un programa internacional común en el servicio civil, en virtud de las diferencias entre los Estados en la pluralidad de la agenda política, la reputación de los funcionarios entre el público, las relaciones laborales del sector público, los países donde está muy legislada la participación de los sindicatos, la cultura política y administrativa y la tolerancia a la falta de cumplimiento de las normas, las constituciones, etcétera.

Él arguye que los gobiernos tienen capacidad limitada para lograr cambios significativos en los sistemas, dado que no es sólo fundamental legislar sobre el servicio civil, pues la cultura requiere de un enfoque continuo de liderazgo para el servicio civil, unido a un profundo compromiso con los intereses de la nación, además de una historia de estabilidad y un sentido unificador de la comunidad y una política administrativa bien establecida sustentada en la buena conducta. En los

países donde existen un importante problema de incumplimiento de la ley, poca confianza pública en la rectitud de los servidores públicos y dificultades para asegurar una distinción entre el interés público y las ganancias privadas, sostiene Matheson, las innovaciones pueden empeorar las cosas.

### **3.5. Ventajas, desventajas, retos y beneficios del servicio profesional de carrera en la administración pública**

Toda instauración de servicios profesionales de carrera lleva aparejadas tanto ventajas como desventajas que es necesario evaluar de forma *ex ante*, a fin de optimizar y potenciar las primeras y matizar las consecuencias de las últimas. En efecto, el servicio profesional conlleva de manera obvia y natural numerosas ventajas para las administraciones públicas que lo han implantado; sin embargo, no es la panacea *per se* para la consecución de la máxima eficiencia y racionalidad, sino hay que observarlo como un instrumento privilegiado de los gobiernos para el cumplimiento de sus objetivos.

A continuación se detallan unas y otras, para posteriormente hacer una ponderación de las mismas:

#### **3.5.1. Ventajas<sup>32</sup>**

1. *Eliminación de la cultura de la lealtad individual.* Esta cultura, que explica la conformación de muchos equipos de gobierno, no podrá ser sustituida en el corto plazo por una cultura de responsabilidad y de imparcialidad, pues requiere de un amplio y constante proceso de modificaciones de los valores de los funcionarios públicos, así como del sistema de incentivos y castigos.

---

<sup>32</sup> Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados*, F.C.E., México, pp. 53-55.

Ante estas circunstancias, un servicio civil establecido contribuirá al cambio en gran medida.

2. *Generación de seguridad laboral con base en el mérito.* Otra situación perceptible en el servicio público en general, evaluada por la ciudadanía, es que en muchas ocasiones funcionarios de jerarquías media y alta de magnífico desempeño no cuentan con seguridad en el empleo. Esta incertidumbre aclara en parte la corrupción en la administración pública. Debe haber mecanismos de separación de funciones para los servidores no responsables (que no “responden” de manera eficiente a sus obligaciones) y seguridad en el empleo para los evaluados como excelentes por su desempeño. Asimismo, la falta o la inadecuada legislación en la materia derivan en arbitrariedad en la selección de personal con criterios distintos al mérito. Estos problemas se reducirán si se cuenta con un servicio profesional de carrera eficiente.
3. *Preservación de la memoria institucional.* La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, además de favorecer conductas corruptas por parte de los mismos, propicia que se elimine su experiencia acumulada. Esta pérdida no sólo representa costos de tiempo e información, sino también obstaculiza un flujo constante de los servicios administrativos. En este contexto, un servicio civil de carrera eficiente no se limita a una simple regulación de las relaciones formales entre el gobierno y sus agentes, sino que establece las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integrarán la administración de los recursos humanos dentro de la modernización de la administración pública.
4. *Capacitación.* Capacitar de manera permanente a los servidores públicos para el mejor desempeño de sus responsabilidades, además de incrementar su productividad, les proporciona incentivos cuasi económicos que les permiten saber que su tarea es apreciada, respetada y valorada.

5. *Resultados*. Debido a que los sistemas de administración de personal motivan a los funcionarios a desarrollar eficientemente sus labores se genera una menor demanda de recursos por parte de cada agencia; ello permite traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad.
6. *Factibilidad de implementación*. Profesionalizar la administración pública en países donde existe desconfianza generalizada en el gobierno, parece una tarea sumamente difícil. Sin embargo, es precisamente allí donde es posible obtener resultados sustanciales en un periodo relativamente corto.

### 3.5.2. Desventajas<sup>33</sup>

1. *Disminución de oportunidades*. Con mucha frecuencia los sistemas profesionales de carrera han venido asociados a problemas mayúsculos; por ejemplo, han originado una sobreoferta de funcionarios, a la vez que se disminuyen las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de los sistemas. Muchas veces, desafortunadamente, la seguridad laboral ha tendido a acentuar más que a solucionar el problema de la ineficiencia, a causa de dificultades en la implantación de los procesos de evaluación de los funcionarios públicos.

Por otro lado, los principios y las ventajas de los sistemas de mérito no se cumplen con facilidad, pues éstos son difíciles de definir y administrar.

2. *Ineficiencia*. Si bien un servicio civil de carrera fomentaría una cultura de la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, algunas veces los sistemas perderían lugar frente a nombramientos de tipo político que acarrear problemas tradicionales, como rigidez, lentitud, burocratización y excesiva autonomía, entre otros problemas que implican ineficiencia.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 57, 59.

3. *Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación.* Aunque los miembros del servicio civil deberían contar con suficientes posibilidades para acceder a las posiciones superiores conforme existan oportunidades, el acceso a las mismas deberá otorgarse a los más calificados después de una evaluación imparcial y justa, lo que en algunos casos significaría que el mejor candidato, sea interno o externo al servicio civil, recibiera el nombramiento. Sin embargo, un sistema de carrera excesivamente cerrado resultaría negativo, al igual que uno excesivamente abierto, porque se presta para nombramientos demasiado políticos y personalistas. Del mismo modo, el establecimiento de un esquema meritocrático hace pensar en la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo del desempeño del funcionario público, lo que resulta muy costoso.
  
4. *Complejidad institucional.* Desgraciadamente, a menudo las reformas administrativas han probado ser elusivas y complejas. Cambiar las estructuras formales, y sobre todo las prácticas reales, constituye una tarea bastante difícil. Aún peor: no se trata de resolver sólo un problema complejo, sino varios a la vez, ya que los problemas administrativos están interrelacionados; por ejemplo, desarrollar una carrera administrativa con canales claros y formales debe acompañarse del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.
  
5. *Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental.* La primera implicación que se tendría al contar con un sistema civil de carrera es que resulta factible promover que los funcionarios públicos se encierren en un área particular de especialización, lo que ocasionaría que ellos se aislaran de la influencia de las necesidades de las demás áreas del gobierno, dando como consecuencia que las políticas públicas se ejecutaran de manera desarticulada y sin coherencia. Asimismo, la especialización generará un amplio poder de discreción del funcionario, quien, al convertirse en el poseedor del conocimiento, crearía un espacio de influencia y control dentro de la dependencia, hecho que abre la posibilidad de que los funcionarios públicos diseñen programas propios con el fin de multiplicar su influencia en la agenda gubernamental.

6. *Inamovilidad*. Un servicio civil que terminé por proteger los derechos adquiridos por los servidores públicos, e incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados, es el máximo obstáculo para el eficiente desarrollo de la administración pública. El reto es romper con la inamovilidad del “mal” funcionario y garantizar certidumbre al “bueno”.

**Ventajas y retos del servicio profesional de carrera:**

VENTAJAS	RETOS
Crea incentivos claros para mejorar el desempeño de los servidores públicos.	Generar la necesidad de establecer procesos de control difíciles de instaurar para:
Disminuye la discrecionalidad en la organización de puestos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación del desempeño.</li> <li>▪ Rendición de cuentas.</li> </ul>
Contrarresta la corrupción.	Evitar que la pérdida en flexibilidad se vuelva una limitante del desempeño.
Garantiza continuidad y memoria institucional.	Prevenir el nacimiento de cotos de poder.
	Limitar el crecimiento de los costos de reclutamiento, selección y capacitación del personal.

Como se observa, el sistema claramente conlleva costos y beneficios; por ello el punto no es definir si es conveniente o no establecer un sistema de recursos humanos, sino qué tipo de sistema, según qué arreglos institucionales, sustentando en qué principios y con qué visión de país y administración pública.

**3.5.3. Retos**

La implantación de un sistema de carrera implica varios retos. El primero es que, por un lado, la burocracia debe estar supeditada a las autoridades políticas, así como a las leyes y las instituciones nacionales y, en esta medida, a la sociedad que eligió a los encargados de tomar las decisiones o emitir las leyes. Por otro lado, los

servidores deben, de alguna manera, responder a los grupos más involucrados con su área de trabajo.

Un segundo reto es que, de algún modo, los funcionarios deben tener al mismo tiempo autonomía de gestión para responder a las particularidades de su campo profesional y también contar con un mínimo de derechos, como los de la seguridad laboral. Pero, simultáneamente, serán relevados de sus cargos si se comprueba que no cumplen con los objetivos establecidos. El desarrollo de un sistema de carrera deberá, entonces, estar acompañado de la elaboración de sistemas de evaluación efectivos y suficientemente claros.

El tercer reto es que los servidores públicos estarán obligados a proporcionar servicios de manera justa y, en cierta medida, uniforme, pero a la vez eficiente y flexible.

Lograr de forma exitosa los retos en cuestión, así como mitigar las desventajas del sistema y fortalecer las ventajas del mismo, no es tarea fácil, pero tampoco imposible.

#### **3.5.4. Beneficios**

El servicio profesional de carrera trae consigo beneficios, pues vincula los intereses de la administración pública, de los servidores públicos y de la sociedad. Ello al enfocarse a desarrollo individual, con la obtención de objetivos y metas institucionales, para satisfacer las necesidades del servidor público y volver más eficiente la administración pública, lo cual repercute en una mejor atención a la ciudadanía.

Los beneficios en estos rubros son expuestos a continuación:

a) Administración pública:

1. Racionalización del crecimiento del aparato gubernamental y asignación de recursos humanos relacionados con la planeación del desarrollo.
2. Mayor eficiencia de la administración pública ante la sistematización y simplificación de los procedimientos y los niveles de la organización.
3. Disminución en el costo administrativo de los servicios públicos e incremento de su capacidad y eficiencia para satisfacer los requerimientos de la población.
4. Profesionalización del servidor público y mejor aprovechamiento de la experiencia acumulada bajo los principios de un sistema de servicio civil.
5. Mejoramiento de la imagen y confianza en la administración pública ante la mayor honestidad, oportunidad y calidad de sus servicios.
6. Consolidación institucional derivada de la continuidad, la estabilidad y la permanencia de las estructuras y los programas de la mayor seguridad en el empleo de su personal.
7. Uniformidad en la profesionalización de los servidores públicos.

b) Servidor público

1. Seguridad y estabilidad en el empleo con amplias posibilidades de desarrollo en una organización estable con normas, planes y programas definidos.
2. Bienestar y confianza por la instauración de un sistema equitativo de remuneraciones, prestaciones, incentivos y oportunidades.

3. Prestigio y reconocimiento profesional en el desarrollo de una vocación de servicio, la especialización y la introducción de nuevos sistemas de ética, responsabilidad y lealtad en el servidor público.
4. Identificación y solidaridad institucional producto de un mayor conocimiento de los programas, las responsabilidades y las metas del Estado.
5. Satisfacción ante el mejoramiento del clima del trabajo y armonización entre sus intereses personales con los institucionales.
6. Autorrealización personal derivada de los beneficios de su desarrollo, las metas programadas y los resultados alcanzados.

c) Sociedad

1. Un mayor reconocimiento de las acciones de la administración pública derivado de la confianza de obtener un trato amable, justo y equitativo de los servidores públicos hacia la ciudadanía.
2. Conocimiento y comprensión de los objetivos, las funciones y los niveles de la administración pública para aprovechar de manera más racional y productiva sus servicios.
3. Disminución de las prácticas de deshonestidad ante el desarrollo de los valores sociales.
4. Continuidad en los planes y los programas que inciden en los ciudadanos ante cambios de administración.
5. Planeación a largo plazo de proyectos y programas de beneficio social que no se limiten por cambios de administración.

6. Participación de las ventajas que se deriven de la actuación de un Estado.
7. Mejoramiento de la imagen de la administración pública ante la mayor honestidad, el dinamismo y la profesionalización de sus servicios y personal.

En suma, puede afirmarse que son muchos más los beneficios, tanto institucionales como sociales e individuales, que los costos de implantar un servicio profesional de carrera. El reto será hacerlo gradualmente, con pulcritud, objetividad, imparcialidad y honradez, a fin de superar las tentaciones patrimonialistas, clientelares y corporativistas que aún permean en gran parte de la administración pública federal.

## CAPÍTULO IV

### **LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: COMPONENTES BÁSICOS Y ESTUDIO DE CASO**

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal surge de una iniciativa del Congreso de la Unión aprobada por unanimidad el 25 de marzo de 2003 en la Cámara de Diputados y el 3 de abril de 2003 en la Cámara de Senadores. Entra en vigor a los 180 días de su aprobación. Aunque existe pluralidad en los posicionamientos por parte de los diputados de los distintos partidos políticos, todos coinciden en que la administración pública necesita individuos con vocación de servicio, voluntad, competencia y valores, que sean seleccionados con principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por el mérito como criterios unificadores para la atención de los programas de gobierno —a fin de obtener beneficios concretos para la sociedad y separar la práctica política de la administración pública— que fortalezcan la confianza ciudadana en sus instituciones y servidores públicos.

#### **4.1. Posicionamientos de los partidos políticos para la aprobación del dictamen de decreto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF**

De manera resumida se presentan a continuación los diversos posicionamientos adoptados para la aprobación de la ley en comento.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) expuso que el servicio civil de carrera consolidará la visión institucional de la organización política que antecede y garantiza la actuación de los servidores públicos con criterios de profesionalización y eficacia.

El Partido Acción Nacional (PAN) sustentó que sería un elemento para garantizar el ingreso por medio de la competencia abierta basada en el mérito y la igualdad de oportunidades, además de prever la formación y la capacitación de los funcionarios.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) expresó que con esta ley México logra separar a la administración pública de las actividades políticas y el uso partidista de los recursos públicos, así como cerrar el paso a la corrupción.

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) asentó que la ley consolida la aspiración de los ciudadanos y de los servidores públicos mexicanos para instaurar una administración pública ajena a los vaivenes políticos y personales y ayuda a cortar los vicios de incapacidad, negligencia, burocratismo, tráfico de influencias y corrupción.

El Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) destacó que la profesionalización del servicio público es un tema exigido por la sociedad mexicana para tener funcionarios responsables.

El Partido Alianza Social (PAS) indicó que esta ley sirve para que el aparato gubernamental responda a las expectativas ciudadanas y deje de ser un aparato burocrático, ineficiente y anacrónico.

Y, finalmente, Convergencia Democrática (CD) sostuvo que el servicio civil representa una demanda de los trabajadores que sirve para mejorar las instancias burocráticas del país.

#### **4.2. Elementos del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.**

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal consta de cuatro títulos: a) de disposiciones generales, b) de los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema, c) de la estructura del sistema de servicio profesional de carrera y d) de los recursos de revocación y de las competencias. Tiene 80 artículos, además de siete transitorios.

Los principios rectores del sistema son la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por el mérito.

El sistema de servicio profesional de carrera en la administración pública federal se establece como 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 el beneficio de la sociedad. Este sistema, compuesto de siete subsistemas, quedó a cargo de la Secretaría de la Función Pública y es obligatorio para las dependencias del Poder Ejecutivo, no obstante las entidades paraestatales pueden implantarlo. Exceptúa a personal que de alguna manera ya tiene un servicio civil de carrera, como son, por ejemplo, el servicio exterior mexicano, el modelo educación, las ramas médica y paramédica, etcétera.

De acuerdo con el Catálogo de Puestos de la administración pública federal, el sistema considera los puestos de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace. Asimismo los clasifica en servidores públicos eventuales y servidores públicos titulares. Los primeros son los que se encuentran en el primer nivel de ingreso y además están en el primer año de desempeño, casos de contratación con excepción al procedimiento y los que ingresen por convenio.

Se prevé la contratación de servidores públicos de libre designación cuando formen parte del gabinete de apoyo como son los secretarios particulares, y los coordinadores de asesores, de comunicación social y de servicios de apoyo en las unidades administrativas de los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de unidad y titulares de órganos desconcentrados. -

Sus derechos más sobresalientes son la estabilidad y la permanencia en el servicio, recibir capacitación y actualización profesional para el mejor desempeño de sus funciones, ser evaluado nuevamente previa capacitación y ser indemnizado cuando surja despido injustificado.

Deberán cumplir sus obligaciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y los demás que rigen el sistema, además de participar en las evaluaciones establecidas para la permanencia y el desarrollo del sistema.

#### 4.3. Procesos en el sistema del servicio profesional de carrera

El sistema del servicio profesional de carrera comprende siete subsistemas: de planeación de recursos humanos, de ingreso, de desarrollo profesional, de capacitación y certificación de capacidades, de evaluación del desempeño, de separación y de control y evaluación.



Esta imagen fue extraída del panel: Retos y Perspectivas del Servicio Profesional de Carrera en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct. 2003.

- a) *Planeación de recursos humanos.* Dirige el catálogo de puestos y fija los perfiles y los requerimientos para ocupar éstos. Asimismo, maneja el registro único de servidores públicos para formar el banco de talentos de servidores de carrera y planea las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal actuales y en prospectiva junto con las dependencias de la administración pública federal. Este subsistema, administrado y operado en cada dependencia, se integra centralmente para su análisis y definición de política.
- b) *Ingreso.* Funciona en coordinación con las dependencias y bajo los principios de mérito e igualdad de oportunidades para dirigir y diseñar los procesos de reclutamiento por convocatoria pública abierta para atraer candidatos con los perfiles y los requisitos necesarios; así como el de inducción, para motivar el acercamiento de aspirantes.

Organiza los lineamientos del mecanismo de selección para ocupar las plazas no pertenecientes al primer nivel. Se aplican exámenes generales de conocimientos y habilidades (experiencia y aptitud) y se atienden los elementos de valoración determinados por el consejo y los comités.

El ingreso constituye el principal reto del sistema, para reclutar a las mejores mujeres y a los mejores hombres, con una evaluación objetiva y transparente capaz de generar confianza y seguridad.

- c) *Desarrollo profesional.* Los comités y la Secretaría de la Función Pública, a partir del Catálogo de Puestos, establecerán las trayectorias de ascenso y promoción de los servidores públicos, así como las reglas a cumplir. Los servidores públicos deberán cubrir los requisitos de reclutamiento y selección para asumir un cargo de mayor jerarquía. Cada servidor público, con base en la orientación de la administración pública federal y en sus propias preferencias, puede definir su plan de carrera junto con el comité. Habrá movilidad y ascenso al interior de cada dependencia; entre dependencias; con instituciones públicas, privadas o sociales; con diferentes órdenes de gobierno y con otros sistemas de carrera; vertical o trayectorias de especialidad para posiciones ascendentes; horizontal o trayectoria

lateral, que corresponden a puestos de otras ramas de condiciones equivalentes u homólogas. En caso de reestructuración los servidores públicos de carrera tienen derecho de ser reubicados en otra dependencia o en una entidad dentro del contexto de los convenios previamente suscritos.

- d) *Capacitación y certificación de capacidades.* La Secretaría de la Función Pública emitirá las normas para regular el proceso en las dependencias, mediante las cuales los servidores públicos de carrera serán inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar de manera eficiente un cargo en la administración pública federal. El sistema descansa en un modelo de competencias: visión de gobierno, de capacidades gerenciales y de capacidades técnicas. Habrá cursos obligatorios y optativos, los cuales tendrán un valor de puntos con su acreditación. Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso a programas de capacitación con miras a un nuevo cargo. Por otra parte, las dependencias podrán convenir con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que éstos impartan cualquier tipo de capacitación. Cuando un servidor público adquiera una beca de capacitación en cualquier modalidad, se le brindarán facilidades para su aprovechamiento. Si la beca es concedida por la dependencia el servidor público estará obligado a laborar en ésta por un periodo igual al que duró su educación formal o especial.

Para la certificación de capacidades profesionales de los servidores públicos de carrera, pieza fundamental del subsistema, éstos deberán ser evaluados por lo menos una vez cada cinco años a fin de acreditar que se han desarrollado y mantienen actualizado el perfil y las aptitudes para desempeñar su cargo. La certificación es indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema. La Secretaría de la Función Pública definirá los mecanismos para promover la participación de terceros que garanticen la eficiencia y la transparencia en la certificación de las capacidades.

- e) *Evaluación del desempeño.* Por medio de este proceso se medirán en forma individual y colectiva los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las tareas y las metas asignadas a los servidores públicos en virtud de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Las evaluaciones serán forzosas para los servidores públicos de carrera, al menos cada cinco años.

La administración pública federal podrá despedir al trabajador sin responsabilidad si éste no acredita la evaluación en dos periodos consecutivos.

Existirá un reglamento para otorgar reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado. Éstos serán distinciones y reconocimientos económicos diferentes al salario. Se calificarán la productividad, la eficacia y la eficiencia, así como las contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio o a la imagen institucional o las acciones sobresalientes. La evaluación de resultados en nivel institucional, por unidad administrativa o grupos en función de metas concertadas es una condición para aplicación de pago extraordinario.

- f) *Separación.* El nombramiento de los servidores públicos de carrera deja de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias por renuncia, defunción, sentencia ejecutoriada, incumplimiento reiterado e injustificado de sus obligaciones, ser sancionado por la Ley de Responsabilidades de la Administración Pública Federal, no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación del desempeño u obtener una nota deficiente en ésta. Procederá el derecho de licencia temporal por seis meses del servidor público, sin goce de sueldo, cuando el comité lo autorice, y sólo podrá ser prorrogable una vez. La licencia con goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo se permite por cuestiones de capacitación. Los servidores públicos de carrera no son inamovibles, sin embargo no pueden ser removidos por motivos políticos o causas y procedimientos no previstos en la ley. Este subsistema actúa en un contexto de transparencia con base en el principio de respeto a las personas que integran el servicio público.

- g) *Control y evaluación.* La Secretaría de la Función Pública, en coordinación con las dependencias del gobierno federal, establecerá los mecanismos de control y evaluación de la operación del sistema para su perfeccionamiento en un proceso de mejora continua.

#### **4.4. Estructura orgánica del sistema del servicio profesional de carrera**

Con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cambió su nombre por el de Secretaría de la Función Pública, a la que se encomienda dirigir el funcionamiento del sistema profesional de carrera en todas las dependencias, en materia de organización, emisión de normatividad, presupuestación y vigilancia. Para ello se apoya en un consejo que hará las recomendaciones generales; opinará sobre los lineamientos, las políticas, las estrategias, las líneas de acción, y el programa operativo anual, así como sobre las modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador, además de proponer programas de capacitación y actualización, criterios de evaluación, etcétera.

Se decide establecer Comités Técnicos de Profesionalización y de Selección en cada una de las dependencias o entidades para la planeación, la formulación de estrategias y el análisis prospectivo en busca del mejoramiento de los recursos humanos. Este cuerpo tripartito especializado se integrará por un servidor público de carrera del área de recursos humanos, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el Oficial Mayor o su equivalente en las dependencias.

Los Comités Técnicos, tendrán como atribuciones emitir las reglas generales, aprobar los cargos, elaborar y lanzar las convocatorias para concurso y proponer políticas de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de la dependencia. Asimismo confeccionar los programas de capacitación, aplicar exámenes y todos los procedimientos de selección y ofrecer proyectos de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño, además de determinar la procedencia de la separación del servidor público.

Por último cabe señalar que los servidores públicos podrán interponer ante la Secretaría de la Función Pública el recurso de revocación en un término de diez días a partir de que se haga público el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta. El recurso de revocación versará sobre el procedimiento, nunca sobre los criterios de selección. La instancia que conocerá de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

#### **4.5. Filosofía y valores del servicio profesional de carrera**

El papel del hombre es fundamental en el destino de las organizaciones; es quien da sentido profundo al acontecer, a la eficiencia y al impacto de sus actuaciones. Así, el factor humano en el devenir de las instituciones es crucial, pues de su correcta gestión depende el éxito en el cumplimiento de metas y objetivos organizacionales.

En este contexto, el servicio profesional de carrera persigue, como filosofía básica, el establecimiento de las condiciones de vida adecuadas para los servidores públicos, por medio de un plan de vida personalizado para cada uno de ellos, posibilitado por la certidumbre, la continuidad y el desarrollo de carrera. Ello le permitirá lograr la afiliación hacia los fines, valores e intereses institucionales, mediante la vinculación del desenvolvimiento individual, con la consecución de los objetivos y metas institucionales.

De esta manera el servidor público, con sus necesidades laborales, profesionales y económico-sociales satisfechas, que le facilitan su autorrealización personal (de acuerdo con la "pirámide de Maslow" de las necesidades humanas, que va desde las básicas o fisiológicas, pasando por las de seguridad y estabilidad, bienestar y confianza, prestigio y reconocimiento social, identificación y solidaridad institucional, hasta la cúspide en la cual se encuentra la autorrealización personal), alcanzará mayores niveles de eficacia, eficiencia, productividad e impacto en su desempeño

laboral, lo que redundará en un servicio público de mayor calidad, y en beneficios para la sociedad, la administración pública y el propio servidor público.

Todo sistema de servicio civil de carrera parte de la idea y la aspiración de normar su actuación a partir de ciertos principios o valores éticos, que le proporcionan inspiración para su quehacer cotidiano. Así, entonces, se impone una ética de servicio público, cada vez de mayor reconocimiento mundial. Barragán y Roemer señalan a este respecto: "Un reto fundamental del proyecto de transformación gubernamental que plantea el paradigma de la modernización administrativa consiste en inculcar una mentalidad emprendedora en los funcionarios públicos (...) los nuevos funcionarios públicos deberán ser profesionales imbuidos de una vocación de servicio a la comunidad y verdaderamente preocupados por generar resultados, resolver problemas concretos y elevar sistemáticamente sus capacidades y aptitudes profesionales."<sup>34</sup>

Si bien existen diferencias en cada modelo de profesionalización, pueden destacarse los valores de legalidad, eficiencia y eficacia, honradez, imparcialidad, vocación de servicio, lealtad, objetividad, calidad, y equidad.

Todos son importantes, por lo que deben cultivarse integralmente.

Estos principios norman la conducta de los servidores públicos; constituyen todo un código ético de conducta, por lo que se explican a continuación:<sup>35</sup>

a) *Legalidad*. Todo servidor público debe normar su actuación pública de acuerdo con lo preestablecido en el entramado constitucional-legal de la federación mexicana, a fin de fomentar el apego al Estado de derecho y restringir las discrecionalidades en su quehacer cotidiano.

---

<sup>34</sup> Cfr. Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Op. Cit.*, p. 37.

<sup>35</sup> Haro Bélchez, Guillermo (coord.). *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, INAP, México, 1999, p. 46

b) *Eficiencia y eficacia*. Son valores concretos; susceptibles de medirse pues se expresan en resultados de la gestión gubernamental, mismos que son evaluados continuamente:

1. Por el ciudadano, quien es el receptor de un bien o servicio gubernamental.
2. Por la administración pública, ente orgánico administrativo que tiene instaurados normas y procedimientos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, metas, planes y programas, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo.
3. Por el servidor público, el cual es capaz de comparar los resultados del esfuerzo que cotidianamente realiza, con respecto de los que el ciudadano y sus superiores jerárquicos le demandan.

El compromiso del servidor público consiste en cumplir los objetivos particulares establecidos en cuanto a sus funciones y alcanzar las metas con criterios de oportunidad, suficiencia, calidad y racionalidad económica; en lo cualitativo y en lo cuantitativo, en los tiempos previstos y dentro de un uso óptimo de los recursos disponibles y asignados, de una manera honesta y responsable.

c) *Honradez*. La honradez implica para el servidor público una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza; en este contexto, es posible aceptar los conceptos honestidad y probidad como sinónimos de honradez. Los desvíos pueden ser:

- El cohecho: acto mediante el cual dos o más personas se coluden para ejecutar una acción al margen de la legalidad con la finalidad de obtener un beneficio mutuo de cualquier tipo.
- La sustracción de bienes propiedad de la administración pública.

- La utilización indebida de recursos económico-presupuestales, materiales o del personal de la administración pública para beneficio personal o de terceros ajenos a la dependencia o entidad.
- El abuso de autoridad ya sea para provecho personal o para causar un bien o un daño a terceros.
- El mal empleo de la información que por motivo de su cargo obre en su poder.
- La participación en asuntos públicos o privados que impliquen un conflicto de intereses con respecto a las funciones propias del cargo desempeñado.
- El peculado, entendido como la malversación o el desvío de fondos hacia fines distintos a los autorizados por la autoridad.
- El tráfico de influencias en la atención o resolución de asuntos de su competencia.

d) *Imparcialidad*. La actuación del servidor público, en particular la orientación que dé a los asuntos de su responsabilidad y las determinaciones que al respecto adopte o sugiera a sus superiores, debe mantenerse alejada de intereses personales tendientes a favorecer o a perjudicar a un tercero, conceder preferencias o privilegios.

La norma de conducta que se aplique será siempre la derivada de la correcta observancia de las leyes y de la normatividad, sin tomar en cuenta las presiones, el tráfico de influencias o los intentos de cohecho. Su proceder y sus decisiones estarán, simplemente, apegados a la equidad y a derecho.

e) *Vocación de servicio*. La vocación de servicio se manifiesta en el servidor público cuando: su desempeño obedece a las prioridades derivadas de las necesidades sociales, su trato con el usuario de los servicios gubernamentales es diligente y

cordial; y los resultados obtenidos son satisfactorios para los ciudadanos y eficientes para la dependencia o entidad.

La vocación de servicio es una actitud positiva que implica la disposición de atender con eficiencia al usuario y la responsabilidad de cumplir el encargo público con la mente puesta en el beneficio que debe recibir el destinatario final.

f) *Lealtad*. Es un valor abstracto cuyo sentido cobra presencia cuando el servidor público asume de manera decidida el compromiso de institucionalidad y de orden disciplinario. La institucionalidad se evidencia en:

- El respeto al marco jurídico y administrativo de la institución gubernamental
- La probidad en el desempeño
- El reconocimiento a las estructuras jerárquicas
- El respeto a las diferentes instancias de autoridad
- El orgullo de pertenencia a la institución
- La dignidad en el ejercicio del cargo
- La observancia de buenas costumbres en el servicio
- El respeto a los compañeros de servicio
- El cuidado y la protección de los bienes del organismo
- El resguardo y la promoción de la buena imagen de la institución
- La disposición a esforzarse por lograr el bien de los ciudadanos

El desarrollo de nuestra nación depende en gran medida de la conciencia social y del desempeño de los servidores públicos.

f) *objetividad*: es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la normatividad, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento.

g) *Calidad*: es la obtención de los resultados y metas programadas, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos administrativos y el uso eficiente de los recursos públicos.

- h) *Equidad*: Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política.

#### **4.7. Estudio de caso: Servicio de carrera de procuración de justicia federal de la PGR. Carrera ministerial federal**

En el área de Orden y Respeto el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, señaló como objetivos rectores: el dos, diseñar un marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y el orden constitucional; el siete, garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana y, el ocho, garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.<sup>36</sup>

La actuación de la Procuraduría General de la República se enmarca en el objetivo rector 8, en el cual se establecen como líneas estratégicas:

- Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación, a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y respeto a los derechos humanos.
- Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.
- Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia e incrementar la confianza de los ciudadanos en ésta.
- Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

---

<sup>36</sup> Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República.

Para que la Procuraduría General de la República esté en posibilidad de ejecutar estas actividades, la reforma del sistema de procuración de justicia, exige poner en marcha del servicio civil de carrera, la capacitación y la profesionalización del personal sustantivo y la mejora de salarios y prestaciones, por lo cual se convierte en una obligación constitucional, así como el reconocimiento de acciones conjuntas y comprometidas de todas las procuradurías del país para trabajar con líneas de acción que permitan la creación y desarrollo del servicio civil de carrera para agentes del Ministerio Público, de la policía Judicial o Ministerial y de peritos.

La denominación *servicio de carrera de procuración de justicia federal*, del cual emergen la carrera ministerial federal, la carrera policial federal Investigadora y la carrera pericial federal, obedece a los siguientes puntos:<sup>37</sup>

Se conoce como *servicio civil de carrera* el sistema laboral que determina las reglas de ingreso, desarrollo, promoción y separación del trabajador, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, así sea en el ámbito privado. Cuando se ha deseado aplicar el sistema en el ámbito de la administración pública mexicana, se le ha llamado servicio de carrera en la administración pública mexicana, servicio exterior mexicano de carrera, etcétera. La Procuraduría General de la República, no ajena a este debate, impuso el nombre a su sistema de la forma anotada, de acuerdo con la siguiente argumentación:

- Debe subsistir el término "servicio", pues la función de seguridad pública a que alude el artículo 21 constitucional y de procuración de justicia a que se refiere el artículo 102 inciso a) sólo puede cumplirla el Estado por medio de servidores públicos.
- Debe distinguirse el servicio civil del no civil. Y como el artículo 123, apartado B), fracción XIII de la Constitución federal, indica que los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se registrarán por sus propias leyes, al servicio no puede seguirsele llamando civil, con la

precisión de que se trata del personal de la institución cuyas labores están enfocadas directamente a las actividades de procuración de justicia federal (agentes del Ministerio Público, de la policía investigadora y peritos).

- Es de carrera toda vez que el propósito principal del sistema es fomentar un estilo de vida que dé satisfactores personales y materiales al servidor público y su familia, y sobre todo seguridad en el empleo.
- Y si bien es verdad que un adecuado servicio de carrera fomenta la existencia de personal profesional del servicio, también lo es que la profesionalización no es el fin último del servicio, sino una parte de éste, por lo que "profesionalización" no es sinónimo ni sustituye el concepto de "servicio de carrera", de donde se sigue que habrá que distinguírseles y darles el significado que ellos merecen.

Los principios básicos del sistema que corresponden a los principios de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y a los acuerdos asumidos en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, son:

- Asegurar la *igualdad de oportunidades en el ingreso* a las instituciones de procuración de justicia, así como en *los ascensos en el servicio, con base en el mérito y la experiencia*.
- Establecer los *sistemas de capacitación y desarrollo de personal*, que fomenten en los servidores públicos la *especialización, la profesionalización y la certificación de competencias laborales*.

---

<sup>37</sup> *El Servicio de Carrera en la Procuración de Justicia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002. pp. 413-423.

- Diseñar un *sistema de evaluación del desempeño para cada puesto* como condición fundamental para la permanencia en el servicio, que permita *atraer y motivar a los servidores públicos en un esquema de remuneraciones vinculadas a su actuación*.

El caso que se describirá del servicio de carrera de procuración de justicia federal, es la rama de los agentes del Ministerio Público de la Federación.

El servicio de carrera de procuración de justicia federal, está regulado por los artículos 30 al 52 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, (LOPGR), del 12 de diciembre de 2002. En tanto no se expida el reglamento de ésta nueva ley, el servicio de carrera continuará como lo ordena el reglamento de la ley orgánica anterior, desde el 27 de agosto de 1996. Existe un proyecto para la carrera de los agentes del Ministerio Público de la Federación, el cual entrará en vigor al publicarse el nuevo reglamento. Este proyecto es el objetivo del presente estudio, el cual se unifica con los criterios de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de la PGR, a la letra establece: "El Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal comprende lo relativo a agente del Ministerio Público de la Federación, agente de la policía federal investigadora y perito profesional y técnico, y se sujetará a las bases siguientes:

- I. Se compondrá de las etapas de ingreso, desarrollo y terminación del servicio:
  - a) El ingreso comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, formación, capacitación y adscripción inicial;
  - b) El desarrollo comprenderá los requisitos y procedimientos de actualización, especialización, estímulos y reconocimientos, cambios de adscripción, desarrollo humano, evaluaciones de control de confianza y del desempeño, ascensos y sanciones, y

- c) La terminación comprenderá las causas y procedimientos de separación del servicio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la PGR y en las disposiciones reglamentarias de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

Las fracciones siguientes de este artículo, se refieren a que para la organización deben considerarse la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables, así como convenios de colaboración, acuerdos, etcétera. Asimismo se señala el carácter obligatorio y permanente de programas, cursos, exámenes y concursos que serán requisitos, y los principios del sistema como son: legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad.

El modelo de profesionalización y desarrollo humano de la Procuraduría General de la República se compone de tres vertientes:

- 1) Los aspectos de formación profesional del personal, como punta del desarrollo organizacional, por medio de la construcción inicial, la especialización y la actualización.
- 2) El desarrollo humano, el cual está enlazado con la forma en que la institución retribuye a su personal en función de su desempeño.
- 3) Los esquemas de ascenso, promoción y reconocimiento, delimitados claramente por las etapas de ingreso, permanencia y separación.

*Planeación de recursos humanos.* La Dirección General de Recursos Humanos; la Dirección General de Programación, Operación y Presupuesto, la Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y el Consejo de Profesionalización de la Procuraduría General de la República son las instancias facultadas para definir las necesidades institucionales de personal ministerial de la categoría básica.

*Reclutamiento y selección.* El Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), con fundamento en los requerimientos de agentes del Ministerio Público de la Federación fijados por la Procuraduría General de la República, formulará una convocatoria, previamente aprobada por el Consejo de Profesionalización (INACIPE, Dirección General de Formación Profesional y Dirección General de Comunicación Social), en la que establecerá como requisitos los señalados en el artículo 31 de la LOPGR, (ser ciudadano mexicano por nacimiento, contar con título de licenciado en Derecho, tener tres años por lo menos de experiencia profesional, tener acreditado, en su caso, el Servicio Militar Nacional, cumplir satisfactoriamente todos los requisitos, no estar sujeto a proceso penal, no estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ser de notoria buena conducta, no hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo), además de un promedio mínimo de 8, tres años de experiencia a partir del título profesional, disponibilidad para cambiar de residencia y someterse y superar los exámenes practicados por el INACIPE.

El INACIPE recibe, valida y verifica con la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública el título y la cédula de los aspirantes y, para el caso del sexo masculino, con la Secretaría de la Defensa Nacional la cartilla liberada del servicio militar nacional. Comunica a la Dirección General de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal la lista de los candidatos, con registro federal de contribuyentes y la cédula única de registro de población, a efecto de recabar información y antecedentes de los aspirantes en el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia CENAPI, Visitaduría, Contraloría de la Función Pública, Registros de las Procuradurías Estatales y en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y le remite copia de los antecedentes en un plazo no mayor de 10 días, a fin de integrar el expediente. El INACIPE, únicamente recibirá a quienes cumplan todos los requisitos y no cuenten con incidencias negativas.

Los exámenes que se practican son:

- 1) Evaluación del perfil de los aspirantes con el tipo de puesto.
- 2) Evaluaciones de confianza: médica, toxicológica, de aptitud física, psicológica, de entorno social, de situación patrimonial y poligráfica.
- 3) Examen de conocimientos, con base en la experiencia laboral.
- 4) Examen diagnóstico sobre habilidades y destrezas, en relación con las tareas a desempeñar en el puesto.

*Ingreso.* Los aceptados recibirán formación inicial, con cursos de inducción a la Procuraduría General de la República; se inscribirán a la maestría en procuración de justicia federal que impartirá el INACIPE. La Dirección General de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República gestionará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización de plazas en la primer categoría para agente del Ministerio Público de la Federación.

Transcurrido un año de la maestría entrarán según la disponibilidad presupuestal como oficial-secretario, con preferencia quienes alcancen una mejor calificación del INACIPE.

Concluida la maestría, conforme a la disponibilidad presupuestal, se ingresará a la PGR en la categoría ministerial básica. Se dará prioridad a los oficiales secretarios y después a quienes presenten el mejor perfil de acuerdo con la evaluación de su desempeño.

*Adscripción inicial.* Los oficiales secretarios podrán ser admitidos en las delegaciones tras haber fungido un año como auxiliares del Ministerio Público de la Federación. El resto de los postulantes en áreas centrales, un año como mínimo a efecto de interiorizarse en la función.

La desconcentración del personal, se cimienta en la aptitud y las especialidades, los intereses del mismo, la experiencia previa y el perfil (personalidad, discreción, cautela, disposición, destreza), de acuerdo con el artículo 8 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la definición de perfiles del Reglamento de la LOPGR; la incidencia delictiva regional, la densidad poblacional, la superficie geográfica, la clasificación por zona, las necesidades de crecimiento y de fortalecimiento de áreas y las cargas de trabajo.

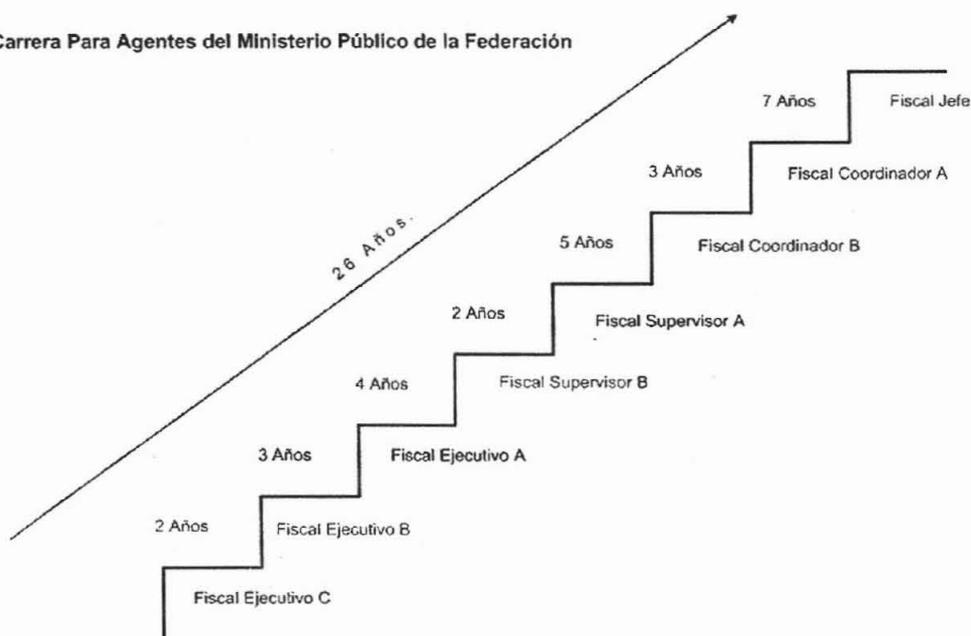
Se genera una base de datos integral de la institución, con el fin de monitorear la experiencia acumulada por cada uno durante el servicio de carrera.

d) *Capacitación y certificación de capacidades.* El conocimiento, no se refiere únicamente a la formación académica, sino también al incremento de habilidades, que será medido con pruebas periódicas. Este criterio equivale al 15% de los créditos para ascender. La posesión de los conocimientos para ascender a una rama se dictamina tras un examen relativo al puesto deseado, conforme a los requisitos dispuestos por la Dirección General del Servicio de Carrera.

Los planes de capacitación consideran los requerimientos prácticos necesarios para desarrollar ciertas habilidades indispensables para escalar en el servicio de carrera. Ésta tendrá una ponderación del 20% de los créditos; por ello, cuando los cursos no tengan evaluación final, bastará con que el candidato haya cubierto el programa de estudios correspondiente a su puesto y haya cumplido con el estándar de horas de capacitación. En el caso de cursos con evaluaciones, el servidor público deberá conservar una calificación mínima de 7.5. Para fines de cambio de rama del servicio de carrera, sólo serán acreditables aquellos cursos comunes a la rama del cargo actual del servidor público de carrera y la rama a que pretende incorporarse.

*Desarrollo profesional.* La carrera de agentes del Ministerio Público de la Federación es de 26 años con seis puestos, distribuidos en tres categorías: dos cuyo origen puede ser de servicio de carrera o externo y otro fundamentalmente de origen externo al servicio. Así el Ministerio Público de la Federación estará integrado por agentes de carrera y agentes de designación especial o visitantes.

### Carrera Para Agentes del Ministerio Público de la Federación



Las posiciones de acceso externo, o agentes de designación especial, están para reconocer los nombramientos de carácter extrainstitucional por parte del Ejecutivo federal o del Procurador General de la República. Asimismo hay puestos pivote en los cuales pueden producirse nombramientos externos o darse acceso a personal del servicio de carrera. Las categorías pivote tienen un requisito temporal, para comprobar la experiencia al cargo a ser ocupado. En el caso de puestos independientes de la estructura, como personal de honorarios, plazas temporales, secretarios particulares, etcétera, no serán considerados de carrera en tanto no cubran requisitos de ingreso y permanencia.

El ascenso está sujeto a la disponibilidad de vacantes, por concurso. Se ofrece la oportunidad al 5% de los aspirantes que obtengan los más altos resultados en la evaluación periódica del desempeño.

*Evaluación del desempeño.* Consiste en una serie de pruebas para definir si la actuación del servidor público ha sido la apropiada y si cuenta con capacidad para responder en una posición de mayor responsabilidad. Este criterio tiene una ponderación del 35% de los créditos como máximo para ascender, siempre que haya tenido notas sobresalientes verificables en los registros del Centro de Evaluación y Desarrollo Humano. Cuando un aspirante busca pasarse a otra rama del servicio de carrera, el desempeño debe ser acreditable a las otras ramas.

Las habilidades del servidor público se califican en concordancia con el Modelo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, de acuerdo con las normas institucionales generadas. El dictamen emitido es complementario al del desempeño con una aportación del 30% de los créditos requeridos para el ascenso.

Para fines de cambio de rama del servicio de carrera, sólo pueden acreditarse las habilidades transversales del puesto actual y del puesto deseado. El aspirante debe ser examinado en las habilidades que pretende desarrollar y, en caso de no demostrar el nivel de competencia exigido, el aspirante podrá capacitarse en las áreas de oportunidad detectadas.

Es preciso mencionar que para permanecer en la carrera ministerial, de conformidad con lo que establece el artículo 31 fracción II de la LOPGR, es necesario:

- a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables;
- b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño, permanentes, periódicos y obligatorios que establezcan el Reglamento de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por un periodo de tres días consecutivos, o de cinco días dentro de un término de treinta días;
- d) Participar en los procesos de ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables;

- e) Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, y
- f) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.

*Separación.* Hay dos formas de terminación del nombramiento: ordinaria y extraordinaria. La primera es por baja del servidor público por renuncia, incapacidad permanente, jubilación o fallecimiento. La institución valora la experiencia acumulada y otorga protección para el retiro como: pensión, servicio médico, ayuda alimentaria, etcétera. Por su parte, la extraordinaria comprende los casos de remoción por faltas graves o incumplimiento de los requisitos de ingreso o permanencia. En estos casos el personal removido pierde las prerrogativas logradas durante su gestión pública.

## CONCLUSIONES

1) La administración pública, se integra por un conjunto de organismos centralizados y descentralizados, que atienden legal y materialmente las demandas públicas, en función de las cuales son instaurados los servicios públicos. Por ello quienes administran el servicio público deben actuar con vocación, para asegurar de una manera permanente y libre de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva.

La administración pública federal reúne una serie de dependencias, órganos desconcentrados y entidades que conforman la estructura orgánica del Poder Ejecutivo federal, por la cual se busca satisfacer con mayor eficiencia y eficacia las demandas colectivas, las cuales se incrementan y se vuelven más complejas como consecuencia de los constantes cambios producidos por la modernidad que se inserta en el país a partir de la globalización. Para ello se requiere de servidores públicos profesionalizados, especializados en el desempeño de sus funciones que tengan la capacidad de ofrecer respuestas de calidad y continuidad de programas y políticas de trabajo, con vocación de servicio y una alta eticidad.

2) En el derecho comparado internacional encontramos ejemplos con elevados índices de eficiencia y efectividad de la administración pública, cuando existe un sistema de servicio civil de carrera que despierta conciencia, competencia y comportamiento apropiado de los servidores públicos en el ejercicio de su deber. La administración de los recursos humanos en los países desarrollados está centrada en la igualdad de oportunidades en el ingreso y la promoción, en la selección de personal con base en el mérito por competencia abierta, en la rendición de cuentas en el proceder de los servidores públicos, en la claridad en los derechos y las obligaciones de los mismos, en la división entre las funciones políticas y las administrativas y en un cierto grado de seguridad en el trabajo, sustentado en las evaluaciones y el desempeño. México, en comparación con otras naciones, evidencia muchos años de retraso, por eso urge empezar.

3) En el transcurso de su historia, México se ha esforzado por que los gobernantes cuenten con la competencia basada en el conocimiento y la experiencia, para atender responsablemente los asuntos públicos. El sistema político dejó en un intento la prioridad de ocupar los puestos por la aptitud, la actitud y el mérito. La ausencia de un sistema integral para regular los recursos humanos y los vacíos laborales del servidor público de confianza dentro de la administración pública federal originaron graves injusticias a los trabajadores, en materia de salud, nivel de vida, bienestar y estabilidad laboral. Esta situación imposibilitó dar continuidad a los programas de gobierno, al desaprovechar la experiencia y los conocimientos del personal destituido, sin el menor apego a derecho, en la cual la práctica era la solicitud de una renuncia para dar cabida al clientelismo.

4) El Derecho administrativo es cambiante, dinámico y, prueba de ello es que cuando inicie esta tesis, mi propuesta era implementar el Servicio Civil de Carrera en el ámbito federal como factor unificador para la profesionalización del servidor público en la administración pública, para garantizar un servicio más eficiente, en virtud de que los servidores públicos requerían ser reclutados y seleccionados mediante un sistema cimentado en el mérito y el desempeño con principios rectores universales de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia. El 10 de abril de 2003, se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual es un instrumento jurídico modelo tipo que puede armonizar las normas jurídicas de los sistemas de administración de recursos humanos además de en la organización central, en la administración paraestatal y en todos los niveles de gobierno —federal, estatal y municipal—. Por otra parte fortalece los valores de honradez, vocación de servicio y lealtad en el desarrollo profesional de los servidores públicos, quienes al estar envueltos en un ambiente laboral más propicio elevarán el nivel de su desempeño y la capacidad de respuesta del gobierno hacia los ciudadanos, lo cual redundará en la confianza en las instituciones gubernamentales.

Contar con un instrumento de este tipo ayuda a satisfacer las necesidades evolutivas del orden jurídico existente, que se alinean a los factores de cambio, como innovaciones, fuerzas y tendencias económicas, sociales y de transformación

tecnológica emanadas de la globalización. Asimismo, propicia la continuidad de los programas de gobierno.

5) La capacitación y profesionalización constituyen elementos indispensables para el desarrollo del servidor público de carrera, así como la adaptación a los cambios tecnológicos y estructurales que conlleven al verdadero progreso y avance real que nos exige la convivencia social. El servidor público debe aprender a usar la información, a integrar el conocimiento y los valores para coadyuvar a la administración pública actual y a proteger el interés de las futuras generaciones.

Fortalece e instaura de igual manera, la especialidad necesaria del servidor público para brindar sus funciones encaminadas al cumplimiento de objetivos orientados al bien común, definido éste como el fruto de la libre aportación de lo mejor de cada uno. Que lo que haga el administrador se transforme en riqueza de la sociedad, sin buscar beneficios propios o para pequeños grupos. El servidor público debe adquirir mayores y mejores conocimientos; debe mostrar una mayor disciplina, que logren una mejor claridad en la manera de entender la vida y que se administre con mayor rectitud moral sin el pragmatismo convenenciero. Por consiguiente, el servidor público, también debe dirigir todas sus decisiones y acciones a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. No permitir que influyan en sus juicios y conducta, los intereses que pueden perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

Los servidores públicos debemos estar conscientes de que el servicio público es un patrimonio de los mexicanos, que adquiere su legitimidad cuando satisface las demandas sociales.

6) La productividad en la administración pública se maximiza al motivar a los servidores públicos a buscar equilibrio en su trabajo y en su vida personal. Tiene que ver con encontrar recursos humanos valiosos y con aprovechar éstos, por medio de asignación de responsabilidades, evaluación del desempeño e incentivos.

El fortalecimiento de la creatividad y la iniciativa por medio de la competencia contribuye a proveer un servicio público eficaz para el beneficio de la población. Para ello, más que dar estabilidad a los servidores públicos, hay que retener a los empleados que se han convertido en pilares para todas las organizaciones.

7) En mi investigación, el caso de estudio es el servicio de carrera de procuración de justicia federal, en lo específico la carrera ministerial, en la cual se persigue fortalecer con una nueva reglamentación, lineamientos y procedimientos claros. Se propone un solo reglamento que aún no es vigente, para normar este servicio. Asimismo se intenta tener un órgano rector como es el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación. Se desean conseguir con este sistema, remuneraciones económicas más acordes que eviten la migración del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República. Se observa por parte del Instituto Nacional de Ciencias Penales, avances en la capacitación y profesionalización, que por una parte, se convierte un curso de 6 meses en una maestría de dos años en procuración de justicia. La posibilidad de establecer funciones específicas para cada categoría de Ministerio Público, sería importante, en virtud de que actualmente la diferencia es únicamente económica. Lo anterior es parte de un nuevo diseño estratégico de seguridad nacional que actualiza al Ministerio Público a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y respeto a los derechos humanos.

Hay que depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia e incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia. La puesta en marcha del sistema de Servicio de Carrera Ministerial pretende un gran desarrollo de la capacitación y profesionalización del personal sustantivo, la mejora de salarios y de prestaciones y, por último, asegurar la igualdad de oportunidades en el ingreso a la institución y evaluación en el desempeño.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2000.

BUITRAGO, Ignacio J. y Fernando M. Dramis. *Elementos de derecho administrativo*, Editorial Oxford, Santiago de Chile, 1999.

CASTAÑEDA Sabido, Fernando y Angélica Cuellar, Coordinadores, *Redes de inclusión. La construcción social de la autoridad*, Editorial DGAPA, México, 1998.

CASTREJÓN García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo*, Cárdenas Editorial, Baja California, 2000.

–. *Constitucional Administrativo*, Cárdenas Editorial, Baja California, 1992.

–. *Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Cárdenas Editorial, Baja California, 2000.

CHÁVEZ Alcázar, Margarita. *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, INAP, México, 1985.

DE LA CUEVA, Mario. *El nuevo derecho del trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1972.

*El Servicio de Carrera en la Procuración de Justicia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.

FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2004.

FAYA Biesca, Jacinto. *Administración pública federal*, Editorial Porrúa, México, 2004.

GUERRERO, Omar. *El funcionario, el diplomático y el juez*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública en Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés Editores, México, 1998.

–. *La teoría de la administración pública*, Editorial Harla, México, 1986.

HARO Bélchez, Guillermo. *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, INAP, México, 2000.

–. *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, INAP, 1988.

–. (Coordinador) *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, INAP, México, 1999.

HERNÁNDEZ Puente, Adriana. *Administración y desarrollo del personal público*, INAP, México, 1994.

MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados, Un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

NAVA Negrete, Alfonso. *Derecho administrativo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

SERRA Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2000.

#### REVISTAS

*FORO NACIONAL*: "La profesionalización del servicio público", INAP, 1988.

*FORO*: Profesionalización del Servicio Público en México: "Hacia la innovación y la democracia", Universidad Iberoamericana, Gárgola Ediciones, S.A. de C.V., México, 2003.

#### CONGRESOS

*Retos y Perspectivas del Servicio Profesional de Carrera*. VII Congreso Latinoamericano de Administración Pública, CLAD, sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, Octubre 2003.

#### LEGISLACIÓN

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, México 2004.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Editorial SISTA, México, 2004.

*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Editorial Talleres de Litográfica Oro, S.A., México, 2000.

*Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2003.

*Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Serie Legislación PGR, México, 2002.

#### OTROS

*Resumen ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Presidencia de la República.