



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTONOMA
METROPOLITANA**

UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRIA EN POLITICAS PUBLICAS

**"EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y LA REFORMA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN POLITICAS PUBLICAS

P R E S E N T A :

ANDRES CONSTANTINO ARANDA SOTO

DIRECTOR DE TESIS: DR. LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

MEXICO, D.F.

JULIO DE 2004

AGRADECIMIENTOS

**A Coty, mi esposa, por su constante estímulo,
comprensión y cariño.**

**A Audrey, Andrés y Francisco, mis hijos, por su ayuda
y animación.**

A mis maestros por sus sabias enseñanzas.

**A Miriam González Rojas, valiosa colaboradora, por su
esperado trabajo de transcripción, su paciencia y
apoyo en todo momento.**

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Página

CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN.

| | | |
|-----|--------------------------------|----|
| 1.1 | Introducción. | 7 |
| 1.2 | Planteamiento del Problema. | 14 |
| 1.3 | Objetivos de la Investigación. | 15 |
| 1.4 | Justificación del Problema. | 16 |
| 1.5 | Marco teórico. | 16 |
| 1.6 | Hipótesis. | 19 |
| 1.7 | Metodología. | 20 |

CAPÍTULO 2 LA REFORMA DEL ESTADO.

| | | |
|-----|-------------------------|----|
| 2.1 | Conceptualización. | 22 |
| 2.2 | Reforma del Estado. | 24 |
| 2.3 | Reforma política. | 26 |
| 2.4 | Reforma económica. | 29 |
| 2.5 | Reforma administrativa. | 33 |

CAPÍTULO 3 PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

| | | |
|-----|------------------------|----|
| 3.1 | Eficacia y eficiencia. | 46 |
| 3.2 | Legitimidad. | 49 |
| 3.3 | El factor humano. | 52 |

CAPÍTULO 4 LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

| | | |
|-----|--|----|
| 4.1 | Aspectos de la profesionalización. | 62 |
| 4.2 | La administración moderna de personal de servicio público. | 68 |

CAPÍTULO 5 EL SISTEMA DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

| | | |
|-----|---|-----|
| 5.1 | Conceptualización del Servicio Civil. | 73 |
| 5.2 | La Política de Personal Público en la Administración Federal de México. | 75 |
| 5.3 | Estudio comparado de modelos de servicio civil en otros países. | 77 |
| 5.4 | Estudio comparado de las experiencias de servicio civil en México. | 115 |
| 5.5 | ¿Por qué no se ha instituido el servicio civil en México? | 135 |
| 5.6 | Propuesta de un modelo de servicio civil. | 140 |

CAPÍTULO 6 LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

| | | |
|------|---|-----|
| 6.1 | Pertinencia de la Ley. | 154 |
| 6.2 | Características de la Ley. | 155 |
| 6.3 | Principios rectores. | 155 |
| 6.4 | La Secretaría de la Función Pública como institución responsable del Sistema. | 155 |
| 6.5 | Personal y puestos comprendidos por la Ley. | 156 |
| 6.6 | El Gabinete de Apoyo. | 157 |
| 6.7 | Personal excluido de la ley. | 158 |
| 6.8 | Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera. | 158 |
| 6.9 | Subsistemas que integran el Servicio Profesional de Carrera. | 159 |
| 6.10 | Facultades de la Secretaría. | 164 |
| 6.11 | Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección. | 165 |
| 6.12 | Recursos de Revocación y Resolución de Conflictos. | 166 |
| 6.13 | Artículos Transitorios. | 166 |
| 6.14 | Conclusión. | 167 |

| | Página |
|---|---------------|
| CAPÍTULO 7 ESTUDIO DE CASO: SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INEGI. | |
| 7.1 Justificación. | 168 |
| 7.2 Antecedentes del INEGI. | 169 |
| 7.3 Marco Normativo. | 174 |
| 7.4 El Sistema Integral de Profesionalización (SIP). | 176 |
| 7.5 Obstáculos y Avances del SIP. | 180 |
| | |
| CONCLUSIONES. | 187 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA. | 191 |

PRESENTACIÓN:

Elegí el tema de la profesionalización del servicio público y el servicio civil de carrera porque me parecen factores determinantes para llevar a cabo la reforma administrativa del estado; ésta es sin duda el elemento clave para darle credibilidad y legitimidad a la administración pública ante la sociedad. Además, en la actual transición hacia la democracia, ambos son piedras angulares para fortalecer el proceso de democratización que se vive en nuestro país.

Preferí el término "Servicio Profesional de Carrera" en atención a que la ley federal sobre la materia usa precisamente este término y seguramente será así como se le conozca y se mencione en México. Por otra parte, el epíteto "profesional" refleja mejor la riqueza del significado que contiene el concepto "profesión" y "profesionalización en la perspectiva humanista y antropológica como lo explico en el capítulo 4.

Sin embargo, es importante mencionar que la expresión "servicio civil" es la forma más común como se le conoce a nivel internacional dado que con ese nombre (civil service) se originó en Inglaterra en el siglo XIX para distinguirlo del servicio militar y del servicio clerical de aquel entonces, como lo menciono al principio del capítulo 5 de este mismo trabajo.

Independientemente de la terminología específica, mi propósito en esta investigación es proponer el servicio profesional de carrera como una alternativa de mejorarse la eficacia, la eficiencia y la ética de la gestión pública frente al sistema de patronazgo político o sistema de botín, que beneficie tanto a las instituciones estatales como a los servidores públicos en sus respectivos proyectos de realización, y que, a la vez, como fin último del Estado logre realizar el bien común de toda la sociedad a través de los bienes y servicios públicos que satisfagan adecuadamente las necesidades y expectativas ciudadanas y den legitimidad al Gobierno.

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN:

- 1.1 Introducción.**
- 1.2 Planteamiento del Problema.**
- 1.3 Objetivos de la Investigación.**
- 1.4 Justificación del Problema.**
- 1.5 Marco teórico.**
- 1.6 Hipótesis.**
- 1.7 Metodología.**

1.1.1 La Reforma del Estado

El tema del servicio civil de carrera se inscribe en el marco de la reforma administrativa del estado mexicano. Los cambios radicales y acelerados del entorno internacional en los últimos 30 años han repercutido de manera trascendente en nuestro país. Las nuevas tendencias económicas, políticas y culturales del entorno mundial han cristalizado en la llamada GLOBALIZACIÓN, aun cuando ésta ha sido eminentemente económica y no integral.

Tal fenómeno ha traído fuertes cuestionamientos acerca del papel del estado frente a la sociedad y de la relación de los estados-nación en el contexto mundial. Ha surgido la necesidad de redefinir el papel del estado como rector de la vida política y económica, y la delimitación de los ámbitos de actividades que le son propios. Se trata, en el fondo, de saber si el estado cumple de manera cabal con su responsabilidad, y para cumplir con ella qué adecuaciones debe hacer en lo económico, lo político y lo administrativo a fin de satisfacer las actuales demandas de la sociedad.

En el caso de México, la crisis fiscal y económica del estado, desde fines de los setentas, trajo consigo una crisis de legitimidad política y con ellas una crisis también en el aspecto administrativo.

Motivado por esta situación y urgido por varios organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el estado mexicano emprendió una incipiente reforma político-electoral para comenzar la apertura democrática, el pluralismo político y el sistema de partidos durante el sexenio de López Portillo (1976-1982).

Con la llegada de Miguel De La Madrid (1982-1988) se inició una significativa reforma económica y en parte una reforma administrativa. La tendencia fue la retracción del estado en lo económico mediante la privatización de empresas estatales, bajar la inflación, abatir el déficit público; en una palabra, sanear las finanzas gubernamentales y adelgazar el aparato burocrático. Todo esto se consolidó y se aceleró en el periodo de Carlos Salinas (1988-1996) y de Ernesto Zedillo (1996-2000).

Las reformas económica y política han logrado importantes avances. Prueba de ello en lo político es la alternancia en el poder, el pluralismo político, un incipiente sistema de partidos, los procesos electorales más recientes suficientemente legitimados, la integración plural de ambas cámaras legislativas, el fortalecimiento de la independencia y estabilidad del poder judicial federal, la creciente participación activa de la sociedad civil y de manera particular la fractura del PRI como partido hegemónico oficial y cuasiúnico al amparo de los cambios en las normas jurídicas y en las prácticas políticas. Los fenómenos anteriores indican un significativo progreso hacia la democratización del estado en México. Se está dando una clara transición de un régimen autoritario centrado en un presidencialismo exacerbado hacia una democracia participativa en la que el sistema de frenos y contrapesos políticos entre los diversos poderes y partidos muestra una nueva composición de fuerzas más plural, más equilibrada, con una mejor distribución del poder entre los diferentes actores de tal manera que se puede afirmar una democratización incipiente del estado mexicano, aunque falta mucho por avanzar en este largo camino hacia la democracia gubernativa plena y consolidada como régimen político operante y no sólo como proceso electoral.

En lo económico ha habido también un cambio positivo y saludable en los aspectos macroeconómicos, en especial en el abatimiento y control de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, en la privatización de muchas empresas paraestatales no estratégicas, en la desregulación económica, en la actividad exportadora no petrolera y en la reestructuración de la deuda pública. Sin embargo, el costo social ha sido muy grande y de consecuencias tal vez irreversibles al incrementar de manera tan atroz el índice de pobreza en nuestro país, calculado en 60 millones de pobres aproximadamente y de entre ellos 36 millones en pobreza extrema. Sin duda, a pesar de lo que se ha logrado avanzar en la economía de este país, ésta sigue siendo la parte más vulnerable del sistema estatal mexicano; y para muestra basta lo que actualmente estamos padeciendo con la "nueva hacienda pública" del periodo foxista que en 3 años del gobierno del cambio, el país sólo la crecido un 0.63 promedio anual cuando se había prometido un crecimiento del 7%. Si bien la macroeconomía se ha mantenido sana, esto no se ha traducido en bienestar tangible para la población en general. La amenaza de crisis vuelve a cernirse sobre la sociedad mexicana en forma de desempleo creciente, estancamiento económico y parálisis política.

Al referirme a la reforma del estado, quiero enfocarme precisamente en el aspecto administrativo, de gestión pública; el aspecto institucional que mira a la legalidad y

legitimidad no lo abordo ya que su extensión y trascendencia rebasan los alcances de esta investigación.

No se trata sólo de una reforma económica o política o administrativa, sino de una reforma integral que abarque todos estos aspectos y cuyo signo esencial sea de corte político.

Se requiere, pues, una modernización orgánica del estado que le dé capacidad de enfrentar y resolver los problemas con la sociedad. La modernización se refiere a las capacidades que debe tener el estado para adaptarse continuamente a las exigencias del cambio económico y social, al desarrollo tecnológico y científico tanto hacia adentro ante la sociedad a la que debe servir, como hacia fuera ante los otros estados con los que necesariamente su relación es de interdependencia cada vez más fuerte.

Sin una profunda reforma administrativa no es posible la reforma integral del estado ni su modernización total.

1.1.2. Actualidad y relevancia del tema.

En opinión de José Luis Méndez ⁽¹⁾, después de la reforma política y económica, la reforma administrativa es el otro gran reto fundamental que debe ofrecer el estado mexicano para acreditar su verdadera legitimación ante la sociedad, además de considerarla como una de las causas de los fracasos económicos que cíclicamente se han presentado al final de cada sexenio presidencial desde los años setentas. Hay un profundo déficit de legitimidad administrativa del gobierno mexicano, sus instituciones y el personal de servicio público.

Según encuestas recientes los mexicanos confían tan sólo la mitad de lo confían los norteamericanos y canadienses en sus respectivos gobiernos e instituciones estatales y burocráticas.

En 1992, el 56% de los mexicanos no favorecía a partido alguno; en 1991 sólo uno de cada cinco expresó tener confianza en el gobierno y sólo el 12% aceptó respetar el proceso político. En 1987, el 81% de los mexicanos creyeron que el gobierno era un mal administrador y el 78% que era deshonesto. En un estudio reciente publicado por el diario Reforma (16 de agosto de 1995), México aparece como uno de los 10 países con mayor grado de corrupción en el mundo ⁽²⁾.

Lo anterior hace patente que la administración pública federal, sin exentar las administraciones estatales y municipales, se ve enfrentada a grandes, graves y por demás complejos problemas: falta de confiabilidad por su ineficacia administrativa y su ineficiencia económica, alto índice de corrupción, baja productividad, desperdicio y dispendio de recursos; estructuras hipertrofiadas, excesivos costos de operación, servicios deficitarios con fuerte insatisfacción de los usuarios y un consecuente escepticismo ciudadano; rigidez y exceso de regulación y trámites, falta de

continuidad en servicios y programas, alta discrecionalidad arbitraria, falta de transparencia, no rendición de cuentas, deshonestidad e impunidad.

Los aspectos de honestidad y transparencia son dos factores especialmente relevantes y significativos en la percepción social de confianza y, finalmente, de legitimidad del sistema político-administrativo. Sus contrarios, corrupción y opacidad, *pari passu*, son factores que generan fuerte déficit de credibilidad y legitimidad en el gobierno y su administración.

En el "Índice de percepción de la corrupción (IPC) 2001" de Transparencia Internacional, de 91 países México ocupa el lugar 51, con una puntuación de 3.7; en el que el lugar número 1 lo ocupa Finlandia con 9.9 puntos y el lugar 91 lo ocupa Bangla Desh con 0.4 puntos. Más aún, en el IPC 2002, México descendió al lugar 58 y obtuvo una calificación de 3.6 puntos. En 2003 descendió al lugar 64, si bien mantuvo la misma evaluación de 3.6 puntos y en la región de Latinoamérica consiguió apenas un noveno lugar atrás de países como Chile, Uruguay, Cuba, Costa Rica, Brasil, Colombia, El Salvador y Perú.

En cuanto al "Índice de Opacidad" de enero del 2001 elaborado por la agencia Price Waterhouse Coopers con datos de 35 países, la calificación para el factor Opacidad y Componentes (=Corrupción, Sistema legal, Política económica, Normas de Contabilidad y Régimen regulatorio), México obtiene un promedio de 48 puntos en una tabla donde el promedio de menor opacidad es de 29 (Singapur) y el mayor de 75 (Indonesia); en el cual las calificaciones más altas reflejan más opacidad, en tanto que las calificaciones más bajas reflejan más transparencia. Lo anterior provocó que México debido a su opacidad ahuyentó 8,554 millones de dólares de inversión financiera directa en 2001, cifra que representa el 50% de los recursos extranjeros recibidos en ese mismo año. Este índice de opacidad de Price Waterhouse Coopers coincide con los estudios del Banco Mundial, el cual afirma que el nivel de corrupción de México está en "focos amarillos" porque la honestidad del aparato gubernamental todavía es dudosa y los ciudadanos manifiestan poca confianza en las Instituciones Públicas.

Es urgente, además de importante, transformar estructuralmente una administración pública que se encuentra desacreditada, percibida como ineficiente, corrupta y con un alto grado de insensibilidad social. Se requiere una reforma administrativa del estado, además de la reformas económica y política, que responda efectivamente a las demandas ciudadanas de forma satisfactoria y perceptible, que contribuya a la credibilidad y consolidación de un buen gobierno, a la dignificación del servicio público y, sobre todo, a cumplir con las más altas aspiraciones de equidad y justicia social del pueblo mexicano.

A lo anterior debe añadirse la excesiva discrecionalidad y centralización para nombrar a los funcionarios públicos desde la alta burocracia hasta los niveles medios de todo el personal llamado de "confianza" (por oposición al "de base" generalmente sindicalizado); en primer lugar por el propio presidente de la República quien tiene amplias facultades de libre nombramiento y remoción desde los secretarios del

despacho hasta los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; (vide art. 89 constitucional fracción II, III, IV, V, IX, XVIII). De la misma manera sucede en orden jerárquico descendente por parte de los funcionarios tanto del sector central como paraestatal en el ámbito federal; y así también el modelo se repite en el nivel estatal y municipal. Este sistema de libre designación – libre remoción trae anexo el subsistema de lealtades personales y grupales con la fuerte connotación política y partidista que ha habido en la burocracia mexicana desde 1929 cuando se fundó el PNR que luego se convertiría en el PRI.

De esta manera en cada cambio de administración (cada 3 años para el gobierno municipal y cada 6 para el estatal y el federal) se reproduce cíclicamente el fenómeno de desplazamiento masivo de funcionarios de libre designación – libre remoción; y de la misma forma sucede con quienes ingresan. Su nombramiento o remoción obedece más a razones político-partidarias de lealtad personal y grupal, que a criterios de idoneidad, capacidades y aptitudes basadas en conocimientos, experiencia probada y conducta honorable demostrada.

Lo anterior trae como consecuencia inevitable: ignorancia, improvisación, ineptitud, decisiones erróneas y costosas y una curva de aprendizaje larga y reiterativa con serias consecuencias de ineficiencia e ineficacia. Por otra parte, esto ocasiona pérdida de la memoria institucional, de continuidad y avance de proyectos y programas, lo cual se traduce en desperdicio de recursos de toda índole y en insatisfacción y escepticismo de parte de los ciudadanos.

Para los propios funcionarios de "confianza", al estar supeditados a la libre designación y remoción, su situación laboral y su carrera profesional se torna altamente inestable e incierta, e incluso llega a un estado de indefensión jurídica laboral frente al autoritarismo y discrecionalidad del superior jerárquico; lo cual provoca, por un lado, una excesiva lealtad hacia el "jefe", rayana en el servilismo; y por otro, genera una fuerte proclividad a la corrupción y al abuso de poder con afanes patrimonialistas como si se tratara de un sistema de despojos o de botín (spoils system).

1.1.3. Delimitación del tema.

La crisis administrativa del estado mexicano abarca todo el territorio nacional, todos los ámbitos de poder estatal pero particularmente el poder ejecutivo y todos los niveles de gobierno, en especial el gobierno federal, por ser el predominante tanto por su influencia y centralidad, su participación en el manejo del gasto público (cerca del 95% de los egresos), como por su tamaño y extensión. En el aspecto temporal, este trabajo de investigación está referido a los últimos 30 años de la administración pública federal (de 1970 a 2000) y pretende ofrecer propuestas de mejora o de solución en el mediano y preferentemente en el largo plazo.

Al referirme a la reforma del estado, quiero enfocarme precisamente en el aspecto administrativo, de gestión pública; el aspecto institucional que mira a la legalidad y legitimidad no lo abordo ya que su extensión y trascendencia rebasan los alcances de esta investigación.

1.1.4. Conceptos clave.

Con el fin de determinar y precisar algunos conceptos básicos que uso en esta investigación enuncio su definición según el propósito de este trabajo.

ESTADO: Generalmente se ha definido al estado desde la perspectiva jurídica como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio" (Eduardo García Máynez).

Sin embargo, aquí interesa más una definición funcional; en este aspecto, "la función clásica que se atribuye al estado moderno es asignar recursos para lograr la máxima eficiencia económica y la justicia social, mediante el manejo del presupuesto público (gasto e ingreso) en el marco institucional y jurídico que el estado fije". (José Ayala Espino).

REFORMA DEL ESTADO: Conocida también como reestructuración, modernización, del estado. Consiste en un movimiento ideológico y político que ha demandado una disminución radical de la intervención protagónica del estado en la economía (estatismo). Sus principales características son: privatización de empresas paraestatales, desregulación económica, ajuste fiscal, equilibrio presupuestal, simplificación administrativa, reducción de la estructura burocrática, democratización política e institucional y disminución de programas de bienestar social. Dentro de la reforma del estado se han especificado varias líneas principales: reforma política e institucional, reforma económico-fiscal y reforma administrativa.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Suelen usarse como sinónimos Gobierno, Poder Ejecutivo y Administración Pública; sin embargo, no son plenamente coincidentes; Administración Pública se refiere precisamente al aspecto gerencial, administrativo y no considera, al menos de forma principal, el aspecto político, institucional. Aquí adopto la definición de Miguel Acosta Romero: "Es la parte de los órganos del estado que dependen del Poder Ejecutivo y, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los Poderes Legislativo y Judicial; sus acciones son continuas y permanentes, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos".

Cabe acotar que aquí me refiero a la Administración Pública Federal, comprende, pues, al gobierno federal y al sector paraestatal, excluyendo a los gobiernos locales.

REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: Consiste en los cambios planeados que modifican las estructuras y funciones del estado, de la Administración Pública

Federal en este caso, tanto en forma cuantitativa como cualitativa. Se trata de un proceso de transformación de actitudes, conductas, funciones, procesos, sistemas, procedimientos y estructuras administrativas para desarrollar y fortalecer la capacidad ejecutiva del estado dentro de un ambiente de planeación; se trata, en suma, de incrementar la eficiencia y la eficacia de la organización estatal, mejorar el cumplimiento de sus objetivos y programas, coordinar mejor la congruencia de acciones, procurando transparentar la realización de las mismas mediante el desempeño honesto de los servidores públicos.

PROFESIONALIZACIÓN: Es el conjunto de atributos personales que deben tener los servidores públicos para el desempeño de sus funciones de acuerdo con su puesto y estructura organizacional, tales como: conocimientos, teóricos y prácticos, habilidades, capacidades, actitudes, conductas, principios, valores y rasgos de personalidad que los hacen idóneos para realizar satisfactoria y consistentemente sus responsabilidades y ofrecer servicios públicos de calidad adecuados a las necesidades de los ciudadanos y a las normas y objetivos de la institución. Significa, además, una forma de realización del potencial humano personal en y mediante el trabajo como una forma y estilo de vida.

SERVICIO CIVIL DE LA CARRERA: Otros términos semejantes que se usan son: servicio público de carrera, servicio profesional de carrera administrativa, funcionariado. Desde el enfoque de administración de personal, el servicio civil de carrera es el sistema de servicio público fundado en la meritocracia, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo.

Consiste en un "conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de entrada y salida, de permanencia y movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil". (J. Pablo Guerrero Amparán).

Las reglas básicas son: examen de admisión, evaluación periódica, grados académicos, años de servicio, escalafón, productividad, etcétera.

Weber menciona al servicio civil de la carrera (civil service) como una característica para definir a un estado moderno y a una administración pública eficiente. Dos principios básicos de este sistema son el mérito y la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia o remoción, en su caso, y la promoción.

1.2. Planteamiento del Problema.

Ante esta compleja y abigarrada problemática de la administración pública federal de México (sin excluir los ámbitos estatal y municipal donde se reproduce el fenómeno) cabe preguntarse seriamente si el gobierno en su conjunto es capaz de ser buen administrador; es decir, si es capaz de ser eficiente y eficaz en el manejo de los recursos públicos, y además si es capaz de ser honesto y rendir cuentas claras y satisfactorias de su gestión.

En caso de que el gobierno pueda ser un buen administrador, con las notas esenciales antes mencionadas; entonces habrá que cuestionarse cuáles serán las condiciones de posibilidad y cuáles los medios para que esto suceda de manera consistente y generalizada. ¿Qué elementos, qué cambios son necesarios y suficientes para que se lleve a cabo la reforma administrativa del estado mexicano que aunada a la económica y política redunde en que el estado responda cabalmente a las expectativas de la sociedad en su conjunto y ésta vuelva a confiar y a apoyar a aquél de modo que pueda transitarse firmemente de un régimen incipientemente democrático en lo formal-intencional, en lo electoral, a una democracia real, plena, participativa y gubernativa como régimen institucional vivo y operante?

"Un elemento en el que prácticamente los autores coinciden es en la necesidad de llevar a cabo una verdadera reforma administrativa como *conditio sine qua non* para realizar la reforma integral del estado y, que la reforma administrativa deberá incluir prioritariamente la profesionalización del sector público y el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera" ⁽³⁾.

1.2.1. Cuestionamientos clave.

Las preguntas centrales de este trabajo de investigación estriban en saber y demostrar si la profesionalización y un sistema de servicio civil de carrera son dos de las condiciones de posibilidad, necesarias y suficientes para llevar a cabo la tan deseada y esperada reforma administrativa del estado mexicano y si contribuyen o no de manera significativa y eficaz a la modernización de la administración pública federal.

Colateralmente cabe preguntarse si la reforma administrativa del estado es una solución satisfactoria; en caso afirmativo, ¿cuáles serían los atributos fundamentales de esta reforma? ¿Por qué y en qué medida esta reforma debe incluir al servicio civil de carrera como elemento estratégico y prioritario? ¿Qué ventajas y qué riesgos ofrece la instauración de tal sistema? ¿Cuáles oportunidades y amenazas presenta? ¿Cuáles son sus fuerzas y sus debilidades? ¿De qué modo y con qué alcances debe institucionalizarse? ¿Los beneficios potenciales que ofrece sobrepasan suficientemente los costos que implica? ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos y las herramientas administrativas que se requieren para una correcta y exitosa

implementación? ¿Cuáles alternativas se pueden considerar además de o en lugar de la profesionalización y el servicio civil de carrera?

¿El servicio civil de carrera reproduce y, peor aún, agrava los problemas de la burocracia, o resuelve los dilemas de la administración pública?

¿La instauración del servicio civil de carrera recrudence o soluciona el problema de la agencia y el principal? ¿El servicio civil de carrera optimiza o erosiona la eficiencia en la asignación y aplicación de recursos, la delegación de funciones, la distribución de la información entre el principal y la agencia? Dada la asimetría de información entre agencia y principal (racionalidad limitada), ¿se justifican los mayores costos de transacción y aun el oportunismo de una burocracia que busca maximizar su presupuesto individual en detrimento de la maximización de la utilidad social que persigue el gobierno?

De manera más específica, ¿qué se debe entender por reforma administrativa? ¿Qué por profesionalización del servicio público? ¿Qué por sistema civil de carrera? ¿Cómo se relacionan entre sí? ¿En qué grado y cómo coadyuva a la reforma administrativa del estado? ¿Qué características debe reunir para que sea idónea para nuestro país en su contexto histórico-cultural? ¿Cómo debe diseñarse e implementarse? ¿Cuáles son los antecedentes comparativos en otros países? ¿Cuáles han sido sus resultados, sus problemas, sus modificaciones, sus estrategias de cambio? ¿Qué se puede adoptar y adecuar? ¿Qué se debe evitar? ¿Cómo y a través de qué medios se va a evaluar su eficacia y sus beneficios? ¿Cuáles han sido las experiencias de servicio civil en nuestro país? ¿Cuáles sus características y resultados?

1.2.2. Posibilidad empírica.

Para verificar la correlación entre reforma administrativa y profesionalización y sistema de servicio civil de carrera planteo un análisis de caso donde se puedan mostrar sus mutuas implicaciones, sus potencialidades y limitaciones; sus factores de éxito y fracaso, sus áreas de mejora y sus alternativas de cambio. Se trata del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) por ser un sistema que tiene ya una trayectoria experimentada y documentada, y que además apoya significativamente esta investigación.

1.3. Objetivos de la Investigación.

1.3.1. Objetivo General: Mostrar los beneficios y potencialidades de la profesionalización del servicio público y de un sistema de servicio civil de carrera para lograr la reforma administrativa del estado.

1.3.2. Objetivo Particular: Analizar cómo se correlacionan reforma administrativa como variable dependiente con el servicio civil de carrera profesionalizado como variable independiente.

1.3.3. Objetivo Específico: Proponer líneas modélicas de un sistema de servicio civil de carrera para su implantación en la administración pública federal.

1.4. Justificación del Problema.

Dada la coyuntura política de alternancia en el poder ejecutivo federal y el avance en la transición democrática de nuestro país, la instauración de un sistema de servicio civil de carrera profesionalizado en la administración pública federal centralizada es un factor estratégico para apoyar y consolidar el cambio democrático y la eficiencia administrativa del poder ejecutivo federal contribuyendo de manera estratégica al desarrollo de la democracia gubernativa y de la legitimación del gobierno.

1.5. Marco teórico.

Acerca del servicio civil de carrera y su profesionalización como elemento clave de la reforma administrativa del estado hay diferentes posiciones teóricas.

1.5.1. Posición contraria.

La corriente de la nueva gerencia pública (new public management) acepta la profesionalización, pero desconfía radicalmente del sistema de servicio civil de carrera. Tal fue la posición adoptada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan desde finales de los años setenta y la década de los ochenta.

La orientación en Gran Bretaña fue formar agencias que sustituyeran a los departamentos que, por sus funciones y tipo de servicios al público, se consideró funcionarían mejor con criterios similares a los de la empresa privada: autonomía financiera, libertad de diseño de operaciones para lograr objetivos, establecimiento de salarios para sus empleados con base en su productividad.

A partir de estos cambios, cada agencia es dirigida por un Jefe Ejecutivo, quien depende de un Ministro que le define las políticas y logros a obtener, pero que cuenta con plena autonomía para establecer las vías más eficientes para cumplirlos. La intención fue proponer mejores formas de operación administrativa y la prestación de servicios más eficientes por parte de las oficinas públicas. Los programas fueron conocidos como Efficiency Unit (1981), Financial Management Initiative (1984) e

Improving Management: The Next Steps y fueron acompañados también de una permanente reducción del total de servidores públicos.

Reagan en Estados Unidos propuso en 1982 un programa que buscó mayor eficiencia administrativa a partir de racionalizar la estructura pública y sus gastos. Fomentó una política agresiva llamada "dirección de rompecabezas", que consistía en emplear a los altos directivos para crear programas, pero manteniéndolos completamente al margen de la estrategia global. A los funcionarios se les pedía que hicieran bien lo que se les mandaba, pero no que sugirieran o configuraran políticas. Durante la administración de Reagan se dio una alta tasa de jubilación anticipada debido a la situación adversa y a la feroz crítica por parte de los políticos.

La corriente de new public management ha tenido mayor aceptación y avances en países anglo-sajones: Nueva Zelanda, Australia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá...

Las razones aducidas por esta corriente estriban en que el sistema de carrera administrativa agrava el problema de ineficiencia, propicia una excesiva autonomía de las burocracias, se da una inmovilidad funcional debida a la inamovilidad laboral, servicios públicos erosionados, riesgo de amplio poder de discreción de los funcionarios administrativos, de manipular programas para aumentar su influencia personal en la agenda gubernamental.

Es muy importante señalar que los países promotores del new public management aun cuando han criticado acremente al sistema de servicio civil de carrera, no lo han suprimido y por el contrario lo mantienen a pesar de sus desventajas y sus costos. Cabe inferir que los beneficios y ventajas que ofrece tal sistema prevalecen sobre sus aspectos negativos.

1.5.2. Posición a favor.

Por otra parte, existe un importante número de países, desarrollados y en vías de desarrollo, que han adoptado el sistema de carrera administrativa y lo sostienen como el mejor instrumento, al menos hasta el presente, para llevar a cabo la gestión pública, entre ellos están Francia, Alemania, Italia, Bélgica, España, Brasil, Argentina, Venezuela, Colombia, Cuba, Costa Rica, etc.; sin olvidar que los países promotores del new public management lo siguen sosteniendo como parte importante de la administración pública.

Además prácticamente todos los autores que han tratado el tema opinan a favor del sistema de servicio civil de carrera como herramienta prioritaria para modernizar la administración pública. Pero no según el modelo británico del siglo XIX, sino modernizándolo y adaptándolo a las nuevas circunstancias y necesidades de la administración pública en un mundo globalizado.

1.5.3. Ventajas y Desventajas del Servicio Civil de Carrera.

Para clarificar mejor el valor del servicio civil de carrera pongo en contraste sus:

| DESVENTAJAS | Y | VENTAJAS |
|--|---|---|
| <p>Burocratismo. Falta de responsabilidad o imputabilidad (accountability). Agravamiento del problema de ineficiencia. Rigidez administrativa. Autonomía excesiva de la burocracia. No hay plena neutralidad política. Excesiva condescendencia y complacencia con superiores jerárquicos de alto rango. Inmovilidad funcional por inamovilidad laboral. Se mantiene la subjetividad, la discrecionalidad y la politización. Hay riesgo de evasión al cambio, de aislamiento excesivo, de desarticulación e incoherencia de políticas, de cambio, de poder de discreción excesivo de los funcionarios, de manipular programas para aumentar su influencia personal en la agenda gubernamental. Sobre oferta de funcionarios y disminución de oportunidades de ingreso para los que no pertenecen a los sistemas, de movilidad y desarrollo para los que ya están dentro del sistema.</p> | | <p>(Nota: El servicio civil de carrera profesionalizado no es ni puede ser la solución única para todos los problemas de la administración pública). Transformación de la lealtad personal o de grupo en una cultura de lealtad institucional y de responsabilidad pública. Mantener la continuidad de proyectos, programas y servicios y la mejora de políticas. Eficientización de la administración pública, prestación de servicios de calidad que satisfagan las demandas ciudadanas. Mejora del desempeño administrativo. Conservación y acrecentamiento de la memoria institucional. Aprovechamiento de experiencia acumulada. Abatir el nivel de corrupción, de clientelismo y patrimonialismo. Indirectamente, se supone que, favorece la recaudación de impuestos, la prestación de servicios con calidad, la promoción económica, la honestidad y la respuesta satisfactoria al público. Genera seguridad y estabilidad laboral con base en el mérito, el profesionalismo y la idoneidad por resultados. Mediante capacitación y desarrollo, mejora el desempeño, aumenta la productividad, estimula el servicio por reconocimiento. Asegura criterios objetivos y justos para la selección, ingreso, permanencia, promoción, separación y retiro de los servidores.</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>Erradica el sistema de botín, el sistema de libre designación-libre remoción basado en la discrecionalidad autoritaria por motivos político – partidistas.</p> <p>Dignifica y resignifica el servicio público.</p> <p>Formación de un cuerpo profesionalizado de servidores públicos que asegure la calidad de los servicios y la eficiente ejecución de las políticas públicas.</p> <p>Contribuye a crear el esprit de corps institucional y a desarrollar un carácter y conductas éticas más apegados a los principios institucionales.</p> |
|--|--|

1.5.4. Disyuntiva.

Lo que sí es una opinión general es que la administración pública debe profesionalizarse y eficientarse, y que la estructura burocrática debe disminuirse. Todos coinciden en que la profesionalización del servicio público es además de necesaria, urgente, si es que en verdad se quiere establecer una relación de verdadero respeto y colaboración entre la administración y la sociedad.

De otra forma, si persiste en nuestro país el sistema de libre designación y remoción como sistema de botín con su fuerte connotación política partidista, la función pública en México persistirá en su ineficiencia e ineficacia, su corrupción e impunidad, sometida al gobierno en turno, vulnerable a la cooptación por parte de los políticos en el poder con lo que se refuerza el autoritarismo y se dificulta la transición a la democracia real.

1.6. Hipótesis.

1.6.1 La instauración de un sistema profesionalizado de servicio civil de carrera en el gobierno federal puede contribuir significativamente a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública del estado mexicano.

1.6.2. El sistema profesionalizado de servicio civil de carrera es un factor básico para realizar la reforma administrativa del estado mexicano.

En consecuencia, el cumplimiento de estas hipótesis permite augurar que en la medida en que se avance en la reforma administrativa del estado se avanza también en su reforma integral simultáneamente con la reforma política y económica.

1.7. Metodología.

Usaré el método analítico-histórico en la parte de investigación teórica, iré de lo general a lo particular .

En el estudio de caso usaré el método de encuesta y entrevista y haré un análisis documental, posteriormente establecerá la teórica en un reporte crítico-analítico.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CAPÍTULO 1

- (1) Méndez, José Luis; La profesionalización del Estado Mexicano, ¿olvidando o esperando a Godot?, El cotidiano, la de octubre de 1995, pág. 14.
- (2) *Ibidem*.
- (3) Döring H., Erika; La profesionalización del sector público; Revista Prospectiva, año 4, N° 11; Noviembre de 1998, pág. 22.

CAPÍTULO 2. LA REFORMA DEL ESTADO.

2.1 Conceptualización.

2.2 Reforma del Estado.

2.3 Reforma Política.

2.4 Reforma Económica.

2.5 Reforma Administrativa.

2.1 Conceptualización.

En todo lo relativo a la reforma del estado, dada la amplia extensión y complejidad del tema, seguiré las opiniones de varios tratadistas que en mi opinión son más certeros y autorizados.

El presente capítulo constituye un antecedente obligado para contextualizar el tema principal de este trabajo: el servicio civil de carrera y su relación con la reforma administrativa del estado mexicano.

En este capítulo pretendo dar una aproximación acerca de la idea de estado, de la administración pública, del gobierno, de lo que significa una reforma y sus variantes: política, económica y administrativa.

2.1.1 Estado. (1)

Existen diversas teorías acerca del estado las cuales se pueden clasificar en teorías organicistas, teorías sociológicas y teorías jurídicas. No se excluyen y, en cambio, se complementan entre sí.

Las teorías organicistas usan la analogía del cuerpo para referirse al estado. El estado es como el cuerpo humano: está constituido por diferentes miembros o partes con sentido de totalidad, donde ésta es superior a las partes y distinta a la suma de las mismas.

Cuenta con unidad, dignidad y carácter, de forma tal que no puede fragmentarse ni menos atomizarse. Así Platón en "La República" y Aristóteles en su "Política" en la antigüedad griega.

Por su parte Hegel en su "Filosofía del Derecho" asume la idea de que todo individuo está sometido a la finalidad del estado; el hombre tiene existencia racional en el

estado. El todo tienen un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo.

Las teorías sociológicas asimilan el estado a una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos voluntariamente se unen en comunidad para alcanzar un fin, de forma tal que las voluntades particulares adquieren su poder único en la voluntad de un órgano directivo donde se depositan. A esta perspectiva pertenecen Maquiavelo con "El Príncipe", Hobbes con su "Leviatán" y la teoría Marxista-Leninista acerca de estado.

El estado es concebido como una superestructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad y funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.

Hans Kelsen representa la teoría jurídica del estado con su "Compendio de teoría del Estado". Kelsen afirma que el estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman) es inexorablemente necesario que lo concebamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. El estado tiene ante todo el sentido de un orden normativo y de autoridad en un sistema de normas reguladoras de la conducta humana.

En esta teoría se le otorga personalidad jurídica al estado, es decir, una unidad normativa cuyo ámbito de acción es el derecho. Existe una identidad entre el derecho y el estado.

En resumen, conjuntando estas perspectivas se tiene que el estado constituye un organismo social donde los individuos que lo componen depositan su voluntad soberana en un órgano rector con poder único y autoridad suprema que mediante un sistema de normas regula la conducta de los sujetos que lo forman, dentro de un ámbito territorial definido.

2.1.2 Gobierno.

Según Bodino en "Los seis libros de la República", el gobierno es la forma de organización del estado teniendo en cuenta sus fines. Así, los fines del estado en una forma de gobierno, son las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Rousseau en "El Contrato Social" afirma que es un cuerpo intermediario establecido entre los sujetos y el soberano para la mutua correspondencia, encargada de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política.

En el estado moderno, el gobierno representa un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones del gobierno están las de bienestar social, representación política de sus asociados y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa.

En el gobierno radica la soberanía del pueblo y constituye la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad.

En suma, el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el estado ejerce su poder sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones.

Por medio del gobierno, el estado conoce las demandas de la sociedad, se vincula a ésta para proporcionarle bienes y servicios a través de su aparato instrumental que constituye la administración pública.

2.1.3 Administración Pública.

El concepto de administración pública se encuentra ligado al de gobierno, pero no son sinónimos y deben diferenciarse. El gobierno juega un rol pasivo; su acción consiste en "transmisión" y su autoridad es de "vigilancia y censura"; mientras que la administración pública ejecuta acciones, es la parte activa del estado.

La administración pública es el ente que organiza la presencia del estado en la sociedad y mediante su aparato instrumental, da un contenido político y administrativo al estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad.

La administración pública como agente administrativo debe propiciar un cambio de actitud y de conductas en la sociedad, una reforma que le permita mejorar los niveles de vida y transformar la dinámica social; debe formar personal correctamente capacitado para desempeñar puestos públicos con eficacia, eficiencia y honradez, ya que toda mejora al nivel social comienza desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

2.2 Reforma del Estado. (2)

El estado mexicano como organización social es un ente dinámico en continua evolución desde su inicio con la lucha de Independencia, la Reforma liberal, el Porfiriato, la Revolución y los gobiernos postrevolucionarios hasta nuestros días de transición a la democracia.

Sin embargo, al hablar de la reforma del estado mexicano aquí me refiero al periodo posterior a la Revolución y específicamente al periodo que inicia con el agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y las crisis del estado mexicano. En términos de tiempo hablo de finales de los setentas hasta la actualidad.

Fue la crisis fiscal y el colapso de la economía nacional al inicio de la década de los 80 lo que provocó fuertes y radicales cuestionamientos al estilo de gobernar y al modelo socioeconómico seguido a partir del término de la segunda guerra mundial.

"El Estado social administrador -de ideología nacional popular- surgido de la Revolución mexicana, que había protagonizado la industrialización y modernización del país a lo largo del siglo, había caído exhausto a causa de su déficit de recursos fiscales y políticos". (3)

Fue necesario analizar críticamente el desempeño del estado, la política y la estructura económica, la forma de gobierno y su campo propio de intervención. Reformar el estado se convirtió en un imperativo.

Aunque se dio una política de ajuste y estabilización económica, sin duda necesaria pero no suficiente, la crisis no se resolvió totalmente. Pues el déficit no era sólo económico y fiscal, sino también político. Al perder eficacia social ante las necesidades populares perdió también legitimidad política (legitimidad por gestión); se hizo manifiesta la insurgencia política de la sociedad que provocó el inicio del cambio político hacia la democratización del régimen.

"En el fondo, la reforma del estado es la respuesta a la crisis de toda una economía política; es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban. Por ello, la reforma es, sobre todo, el intento serio y global de armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo". (4)

Se pueden distinguir cinco facetas de la reforma del estado mexicano, si bien son interdependientes entre sí como partes integrantes de un todo:

- 1) Reformas en el proceso de gobierno y de la administración pública, enfocadas fundamentalmente en el aspecto cuantitativo del aparato burocrático; de aquí surgió el redimensionamiento o reducción del tamaño del estado.
- 2) Reformas en el régimen político mismo, expresadas a través de cambios significativos y de trascendencia de las instituciones y procesos electorales, en formas más equilibradas de integración de los poderes del estado y una división de éstos más cercana a la realidad práctica de la política, en una aproximación al verdadero federalismo, en un pluralismo político incipiente pero activo y en una defensa más realista de los derechos humanos.
- 3) Reformas en la Constitución Política que redimensionan el ámbito de lo público y privado, rediseñan el ejercicio del poder y de la libertad ciudadana con miras a construir una economía política más tendente a la liberalización del mercado y a la restricción del estatismo.

- 4) Reformas en el modelo de desarrollo socioeconómico que propician la liberalización, la apertura y la globalización económica y redefinen el rol estatal en el nuevo modelo productivo y distributivo.
- 5) Reformas en la cultura política que, aunque sea de modo incipiente, fomentaron valores y actitudes democráticas como el pluralismo y la tolerancia; un énfasis en el valor político del derecho, de leyes generales y autoridades imparciales; ideas y expectativas más realmente democráticas sobre la función del estado y el criterio de legitimidad del gobierno.

2.3 Reforma Política.

Aun cuando la reforma económica del estado mexicano haya sido la primera en el tiempo por las circunstancias impostergables de la situación económica nacional; en mi opinión la reforma política reviste mayor trascendencia y prioridad por razones jurídicas y de régimen de estado. Por tal motivo la trato en primer lugar.

La crisis fiscal y económica del estado se originó más allá de las políticas económicas o de las deficiencias de desempeño administrativo. Su verdadera raíz "se encontraba en el exagerado protagonismo y discrecionalidad del gobierno federal, en la inactiva división de poderes, en un poder central sin el contrapeso de los gobiernos locales, en un partido dominante sin la presión de la competencia abierta y, en el fondo, en la inconclusa democratización del régimen". (5)

El exacerbado presidencialismo y la omnimoda predominancia del gobierno federal aunados al régimen de partido único devinieron en un gobierno federal por demás autoritario e incontestable; omnipresente, omnisabio y omnipotente.

Sin embargo, la indudable crudeza de la crisis económica y fiscal, el claro fracaso del "estilo personal de gobernar" acabó sacudiendo la conciencia de la sociedad mexicana, al menos la más conocedora e interesada; la opinión pública nacional dedujo una relación causal entre autoritarismo gubernamental y crisis fiscal y estancamiento económico. La crisis de legitimidad política se había instalado en la conciencia colectiva nacional. De ahí surgió la inconformidad política de la sociedad y sus abiertas manifestaciones en contra del autoritarismo de estado; lo cual obligó a plantear una serie de cambios profundos en el sistema político y particularmente en los procesos electorales. "Lo decisivo eran elecciones democráticas en una contienda legal y equitativa entre diversos partidos políticos, así como el control democrático de los gobernantes". (6)

Por otra parte, el cambio en el modelo de gestión gubernamental alteró el estilo de hacer política; el corporativismo clientelar se vio seriamente cuestionado y deslegitimado. La interlocución y negociación entre sociedades y estado se vio sometida a rápidos y profundos cambios; de igual forma sucedió entre las

organizaciones civiles y los poderes del estado, y aun en la política de partidos y en la relación y coordinación entre poderes.

En cuanto a las reformas político-electorales, éstas emergen a finales de los 70 con López Portillo (1977-78), avanzan gradualmente hasta consolidarse en las reformas electorales durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1990-1994).

En 1977-1978 tuvo lugar la primera gran reforma política-electoral con José López Portillo. Las reformas constitucionales y las reformas a la ley electoral dieron comienzo a la liberalización del sistema político. Entre los cambios más significativos deben mencionarse: la vigencia del sistema de representación proporcional en el Congreso, el establecimiento del sistema de autocalificación de la Cámara de Diputados para proteger su autonomía, la aprobación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia que posteriormente, en 1986, sería sustituida por los tribunales electorales y la simplificación y facilitación para el registro de partidos políticos de oposición.

Con Miguel de la Madrid en 1986 se realizó otra gran reforma electoral: la representación proporcional de las fuerzas políticas en el Congreso y la composición y autonomía de los órganos electorales.

Esta reforma política se caracterizó por su gradualismo, siguiendo la tradición de los regímenes anteriores, hacer sólo algunas reformas no sustanciales para seguir favoreciendo al partido hegemónico y seguir detentando el poder. Hubo avances, pero no los necesarios ni los suficientes para alcanzar una reforma política profunda que impulsara el avance y el cambio democrático.

Las reformas políticas emprendidas por Carlos Salinas de Gortari en 1990, 1993 y 1994, van antecedidas por las crisis de imparcialidad y confiabilidad y las críticas a las irregularidades del proceso electoral de 1988 por el cual él mismo llegó a la presidencia.

El acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática anunciado por Salinas persigue la completa democratización del régimen: la legalidad, imparcialidad y credibilidad del proceso electoral desde su organización inicial hasta su cómputo final. En 1989 se da el primer hecho de alternancia política con el reconocimiento del triunfo del PAN por la gubernatura de Baja California. Se inicia la transición hacia la democracia real de la vida política en México.

En 1990 se produjo una nueva legislación electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); por él se creó el Instituto Federal Electoral. Otro importante avance fue la elección del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), cuya misión sería resolver los conflictos y controversias electorales y ejercería un control eficaz sobre la legalidad de los actos y resoluciones del IFE. Eliminó el controvertido proceso de autocalificación del Congreso acerca de sus propias elecciones y creó el Registro Nacional de Ciudadanos para actualizar el padrón electoral.

En 1993, la segunda reforma estableció diversas medidas que garantizaban la equidad entre los partidos políticos en la contienda electoral: acceso a los medios masivos electrónicos de comunicación, transparencia en las fuentes de financiamiento de los partidos y topes a los gastos de campañas electorales. Por otra parte, también mejoró la representatividad política en el Congreso. La nueva fórmula del Senado, cuatro senadores por Estado, ampliaba las oportunidades de los partidos políticos. En cuanto a los Diputados, la Cámara se amplió a 500 miembros, 300 por mayoría relativa y 200 por representación proporcional y se eliminó la cláusula de gobernabilidad. Se levantó un nuevo padrón electoral y se emitió una credencial de elector con fotografía con la cual se transparentaban mejor los procesos electorales.

En 1994, en medio del contexto del alzamiento del EZLN en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, se firmó el decisivo acuerdo para la paz, la justicia y la democracia por parte de los partidos políticos y los candidatos presidenciales el 27 de enero.

Con este acuerdo se pretendía asegurar la equidad y civilidad en las campañas electorales por un lado; por el otro, la organización imparcial y confiable del proceso y la jornada electoral.

La importancia de las reformas constitucionales y del COFIPE en 1994 estriba en que por primera vez se logra el consenso de todos los partidos y en que se establece una nueva composición de los órganos de autoridad electoral en la que seis consejeros ciudadanos independientes ■ apartidistas, electos por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos y no del presidente, se vuelven mayoritarios y determinantes en la toma de decisiones en el Consejo General del IFE. Además se amplió el campo de acción de los observadores nacionales y se aceptó la presencia de observadores extranjeros.

Por su parte el IFE impulsó medidas que mejoraron la confiabilidad y equidad del proceso electoral; tales como disminuir en cinco veces el tope de gastos de campañas, hacer auditorías externas al padrón electoral, seleccionar, mediante doble insaculación, a los ciudadanos responsables de la mesa directiva de las casillas electorales, emitir boletas electorales foliadas para controlar el cómputo de votos, suspender veinte días antes de la elección las campañas publicitarias de programas sociales, como Procampo y Pronasol, para evitar favorecer al partido en el poder (en ese año todavía el PRI).

Sin duda las reformas constitucionales promovidas por Carlos Salinas de Gortari marcan claramente un hito en la evolución política del estado mexicano para constituirse en un estado de derecho.

Si bien el estado mexicano se caracterizó como un estado nacionalista emanado de la Revolución y con aspiraciones institucionalistas, los esfuerzos por alcanzar un

gobierno de leyes, imparcial, honesto y eficiente aún quedaban cortos para reducir la esquizofrenia política entre el país legal y el país real, entre el discurso y los hechos.

El incipiente, pero activo, proceso democratizador ayudó a descubrir el valor político del derecho, de las instituciones, de la igualdad ante la ley, la exigencia de imparcialidad y apego a la ley por parte de las autoridades.

Los avances de justicia y legalidad en la construcción de un estado de derecho más significativos consistieron en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano autónomo, fiscalizador de los actos de autoridad y protector de los derechos humanos; la modificación del marco legal del campo mexicano para dar certidumbre jurídica a los campesinos (Art. 27 constitucional) y el establecimiento de relaciones jurídicas y públicas entre el estado y las iglesias, sin deterioro del laicismo del estado y sin menoscabo de la libertad religiosa de los ciudadanos (Art. 130 constitucional).

2.4 Reforma Económica.

Como se mencionó antes, la crisis fiscal y económica del estado mexicano inició en 1982. Después de la borrachera de los altos ingresos petroleros y el fácil y desmesurado endeudamiento externo, vino la cruda realidad de la inflación galopante (58.9% en 1982, 101.9% en 1983 hasta un máximo histórico de 131.8% en 1987); el PIB cayó por primera vez en tasas negativas desde los años 50 (-0.6% en 1982; -4.1% en 1983) y los salarios reales descendieron un 120%. Las tasas de interés internacionales se elevaron muy por arriba de años previos. El peso mexicano se devaluó 276% en un año, el déficit del sector público se elevó en forma alarmante hasta llegar al 16.9% del PIB y consecuentemente hubo fuga de capitales por 22000 millones de dólares aproximadamente.

"Las medidas reactivas de nacionalizar la banca privada en 1982 e introducir el control de tipo de cambio empeoraron la situación macroeconómica y desataron efectos políticos de deslegitimación y repudio al gobierno en sectores sociales fundamentales para la economía y la estabilidad política (empresarios y clases medias). El cuadro crítico terminó por agudizarse cuando los acreedores externos se negaron a seguir prestando dinero a México, por su insolvencia". (7)

Correspondió a Miguel de la Madrid Hurtado, como nuevo presidente, aceptar y reconocer explícitamente la crisis fiscal y administrativa del estado mexicano. Los cambios adoptados van desde reformas constitucionales (Arts. 25, 26, 28 y 115), presupuestales y programáticas, hasta la implementación del programa de estabilización económica.

La opinión social mayoritaria atribuía al centralismo a ultranza, a la desproporcionada intervención estatal en la economía y al autoritarismo presidencial, la causalidad del

fracaso económico, la ineficiencia, imprevisión y arbitrariedad gubernamental que habían desembocado en la crisis nacional.

La respuesta del gobierno fue la descentralización de la gestión gubernamental con la reforma municipal (Art. 115), la definición más precisa de la rectoría económica del estado en cuanto a su campo y sus formas, y la idea de planeación democrática (Arts. 25, 26 y 28) como el nuevo modelo y estilo de la gestión pública.

La reforma municipal se orientó a devolver al municipio el papel político y administrativo que le corresponde como forma de gobierno republicano, representativo y popular (Art. 115). Entre los cambios más destacados están: la representación política proporcional en los ayuntamientos, la definición de las fuentes de ingresos municipales, el catálogo de servicios públicos bajo su responsabilidad y el reconocimiento de su autonomía reglamentaria.

Con la modificación al artículo 26 se instituyó el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo (PND) al cual se sujetarán todos los programas de la Administración Pública Federal. Cabe destacar aquí el carácter público y participativo del proceso para construir el plan, y la necesidad de la planeación para racionalizar la gestión del gobierno.

El campo de acción y el papel del estado se redefinieron con la modificación al artículo 25. Al estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional. De forma exclusiva tendrá a su cargo las áreas estratégicas (cfr Art. 28 párrafo cuarto) de la actividad económica; en cambio, en las áreas prioritarias concurrirá con los sectores social y privado de la economía.

La reforma económica de De la Madrid consistió fundamentalmente en buscar la estabilización de la economía dada la crítica situación de 1982 a través de programas de ajuste económico.

Desde la perspectiva de los planes de estabilización, se distinguen tres etapas clave: el Programa inmediato de reordenación económica (PIRE 1983-1985) el Plan de aliento y crecimiento (PAC 1986-1987) y el Pacto de solidaridad económica (PSE 1988).

El PIRE pretendió controlar la demanda agregada y restablecer la estabilidad de precios, sobre todo, corregir y sanear las finanzas públicas. Hubo recortes en el gasto público y aumentos en los ingresos mediante una reforma fiscal profunda y la actualización realista de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionaba el estado. Con estos ajustes se logró crecer el PIB y disminuir la inflación; pero la vulnerabilidad del sistema económico ante los embates exteriores seguía siendo muy crítica.

El colapso llegó con la caída de 50% de los precios internacionales del petróleo en octubre de 1985 y los macrosismos de la Ciudad de México y de una parte considerable del centro del país en septiembre de ese mismo año.

Ante esta precaria situación, apoyándose en el Plan Baker el gobierno implementó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) cuyo principal cometido fue alertar el crecimiento de la economía con reducción de la inflación. El resultado fue decepcionante pues el país cayó en recesión en 1986 (-4.2% del PIB) alentada por el desplome petrolero. Y para colmo, a fines de 1987 sobrevino el crack bursátil, la macrodevaluación, la intensa fuga de capitales y la hiperinflación (159%). El PAC había fracasado rotundamente.

Para enfrentar la enormidad del problema el gobierno de De la Madrid aceptó la urgente e ineludible necesidad de concertar el programa de estabilización económica con los principales agentes: capital, trabajo y gobierno, y evitar de esta forma que la incertidumbre y la desconfianza se tornaran en recesión y desempleo. El 15 de diciembre de 1987 por iniciativa del presidente De la Madrid los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron el Pacto de solidaridad económica (PSE) que duró hasta diciembre de 1988. Las principales acciones del PSE consistieron en establecer anclas salariales, realinear los precios clave y organizar una política fiscal y monetaria restrictivas. Se pretendía controlar la demanda y concertar la oferta.

Por otra parte se continuó con los ajustes estructurales, el redimensionamiento del aparato estatal y la apertura comercial.

El resultado positivo fue: aumento en los ingresos públicos, disminución del gasto corriente y de las transferencias a las empresas paraestatales. La inflación se redujo drásticamente (de 159% a 52% a fines de 1988) y se logró un ligero crecimiento del 1% en el PIB.

"La exitosa concertación entre gobierno, capital y trabajo se convirtió en uno de los mecanismos más eficientes para alcanzar la estabilización económica y, luego para el cambio estructural de la economía mexicana: el paso a una economía abierta, competitiva y globalizada, con funciones de regulación y promoción por parte del estado". (8)

Bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se logró la recuperación económica con estabilidad de precios. Los instrumentos utilizados fueron semejantes: nuevo pacto, nueva negociación de la deuda externa y volver a crecer la economía.

El Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico (PECE) inició en enero de 1989 y su propósito central fue estabilizar los precios y crecer la economía; en esencia era continuar y acelerar los avances del PSE. Se puso énfasis especial en reducir la inflación anualizada a un dígito, recuperar el crecimiento económico por arriba del incremento poblacional, reducir las transferencias al exterior y en el cambio estructural de la economía mexicana.

Por otra parte en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como medida y gubernamental para combatir la pobreza extrema, llegando a convertirse en una de las mayores

prioridades del gobierno salinista. Como complemento a los cambios en la política de gasto, se puso especial interés en el apoyo a los sectores más pobres y marginados: comunidades indígenas, poblaciones campesinas y grupos populares urbanos.

PRONASOL logró efectos socializadores relevantes: individuos que aprenden sobre la marcha a resolver sus problemas particulares en la medida en que contribuyen a resolver los problemas de la comunidad. A pesar de que fue muy criticado como un vehículo manipulador con fines clientelares para aumentar los votos del partido en el gobierno (el PRI), sus efectos observables mostraron que la demanda por sus beneficios y la participación ciudadana se incrementaron en forma notoria.

En contraste con la anterior política populista de masas cuyo gasto era indiferenciado, PRONASOL se manifiesta como una nueva política de gasto focalizado, orientado a los más necesitados verdaderamente de esos subsidios y con mayor disposición de involucrarse en la realización de los programas.

Si la privatización de empresas paraestatales, la apertura comercial y la desregulación económica habían comenzado en el régimen de De la Madrid, durante el período salinista éstas se intensificaron en magnitud y velocidad. La originalidad del gobierno de Salinas consistió en haber conducido claramente el proceso de redimensionamiento a su conceptualización político institucional. Más allá de cualquier programa de ajuste la estrategia salinista finiquitó al estado interventor, propietario y motor determinante de la economía y del mercado nacionales.

El propio Carlos Salinas así lo expresa: "El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero, aunque esta razón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia de las empresas o los empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. La tesis es de política general: que el estado cumpla con sus compromisos sociales fundamentales". (9)

El cambio de estrategia es claro; se afirma categóricamente que el estado debe hacerse cargo de atender las necesidades sociales apremiantes, y dejar de ser el estado intervencionista, empresarial, omnipresente y factótum.

Sin embargo, no se rompe con la tradición ideológica de la Revolución Mexicana ni del espíritu original de la Constitución de 1917: "... así también, cada vez fue menos capaz (el estado) para atender sus responsabilidades constitucionales y para promover justicia y desarrollo. En una palabra, reitero que la reforma del estado entraña volver al espíritu original de la Constitución de 1917, concluir un proceso de formación del estado menos social y más propietario, y dar principio al estado más social por responsabilidad compartida con un firme compromiso de justicia y democracia". (10)

De donde se deduce que lo realmente esencial de la reforma son las funciones y no el tamaño del estado, los fines y no los medios.

Según la tesis salinista, la privatización de empresas públicas no contradice, sino que es condición de posibilidad de la conclusión del desarrollo y de la rectoría estatal; es el medio para que el estado reasuma su carácter social y nacionalista.

Con base en argumentos como éstos se aceleró el proceso de desincorporación y se vendieron exitosamente muchas grandes empresas no consideradas como estratégicas: Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Compañía Minera de Cananea, Teléfonos de México y la totalidad de los bancos comerciales. A diciembre de 1993 el total de entidades paraestatales era de 258, cuando en el sexenio de López Portillo llegaron a ser más de 1500.

Según el propio discurso de Carlos Salinas la nueva estrategia del estado mexicano se cifra en: "Concertación, ejercicio democrático de la autoridad, nacionalización y fomento de la autonomía, aliento a la participación y organización popular en programas sociales, privatizaciones de las empresas públicas no estratégicas con participación de los obreros en su propiedad y canalización del producto de su venta a programas sociales y transparencia en sus relaciones con todos los actores sociales y los ciudadanos constituyen las prácticas nuevas del estado mexicano". (11)

Por último, en lo que a apertura comercial y liberalización se refiere, el gobierno de Carlos Salinas amplió y fortaleció las relaciones con los principales socios comerciales. Destacan por su trascendencia la firma del Tratado de libre comercio de Norteamérica (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá. Simultáneamente también se fueron negociando otros tratados de libre comercio con socios comerciales de América Latina: Chile, Bolivia, Costa Rica, Panamá, Venezuela y Colombia. Posteriormente se concretó un tratado semejante con la Unión Europea durante la administración de Ernesto Zedillo y recientemente otro tratado similar se concertó con Japón por el actual régimen de Vicente Fox.

2.5 Reforma Administrativa. (12)

Si bien la reforma administrativa se aborda al último, no es la última en orden de importancia; más bien es el núcleo neurálgico mediante el cual las grandes decisiones políticas y económicas se van concretando en acciones, en la implementación de las políticas mediante (algunos dirían a pesar de...) el aparato administrativo burocrático del gobierno en cuanto poder ejecutivo del estado.

La reforma administrativa es equiparable a la "modernización administrativa". En ese sentido, María del Carmen Pardo la entiende" como la adecuación y ajuste que hace el estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesaria". (13)

Por su parte Alejandro Carrillo Castro la define así: "Se concibe a la Reforma Administrativa como un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y

la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del estado". (14)

En este trabajo considero como equivalentes reforma administrativa y modernización administrativa por lo que las usaré indistintamente.

Algunos especialistas atribuyen a la administración pública un carácter ancilar, como si se tratara de una herramienta pasiva que ejecuta las decisiones del gobierno en turno; otros la consideran como una organización compleja que cobra vida propia que le permite tener una autonomía prácticamente absoluta y convertirse en elemento independiente del sistema.

Entre estos dos extremos, la modernización administrativa en México ha transcurrido históricamente en tres formas, según el decir de María del Carmen Pardo:

- a) Como criterio jurídico-técnico para normar la extensión del campo de intervención del estado.
- b) En su relación con el desarrollo económico, en donde la programación y la planeación del estado actuaron no sólo para aprovechar su función como unidad administrativa, sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo, particularmente de los sectores paraestatales.
- c) Como recurso útil en la distribución de los beneficios del desarrollo, fase en la que adquirió relativa autonomía.

De 1940 a 1960 la industrialización fue *conditio sine qua non* para conseguir la modernización del país; por consiguiente, en esos 20 años la estabilidad política y el desarrollo económico fueron los objetivos principales a seguir. La modernización administrativa se concibió como recurso adicional y subordinado a estos dos grandes propósitos del proyecto político.

De 1960 a 1980 creció notablemente la intervención del estado en la esfera económica; su aparato administrativo se volvió más complejo y comenzó una modesta independencia vía ejercicios de programación y coordinación. A finales de los 70 se le aceptó como parte importante del proyecto político.

La modernización administrativa quedó ligada al acuerdo en el que determinado tipo de relaciones económicas favorecían al estado para convertirlo en su organizador.

La burocracia empezó a convertirse en terreno privilegiado de la negociación política, con lo que acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó escisiones en el cuerpo burocrático. La negociación política se trasladó al ejecutivo, de ahí que en la relación de la administración pública y el sistema político haya privado el criterio burocrático de 1960 a 1980.

A partir de 1982 se atemperaron los excesos de la burocracia gracias a la representatividad de la administración pública. La urgencia provocada por la crisis económica y fiscal provocó que de nuevo la modernización administrativa quedara subordinada a las necesidades del desarrollo. Más aún, se le redujo hasta confundirla con la simplificación administrativa y con el redimensionamiento puramente cuantitativo del estado: recortes, congelamientos, cancelaciones de plazas y partidas presupuestales, pero sobre todo una drástica reducción del sector paraestatal.

Características de la Administración Pública en México. (15)

Los sucesivos gobiernos postrevolucionarios fueron desarrollando un estilo de gestión gubernamental que con el paso del tiempo se fue consolidando e incluso rigidizando hasta convertirse en un modelo uniforme e inflexible de administrar la "cosa pública".

Entre las características más notables de la gestión pública mexicana se pueden mencionar en forma enunciativa las siguientes:

- 1).- Predominio abrumador del gobierno federal sobre los gobiernos estatales y municipales. Centralismo político, económico, social y administrativo.
- 2).- Proceso de decisiones con amplia autonomía y discrecionalidad, con alta intervención burocrática y baja participación pública ciudadana; lo cual deviene muchas veces en autoritarismo.
- 3).- Legitimidad política basada en la eficacia administrativa. La aceptación del gobierno en turno estaba supeditada a la eficacia decisional en proveer bienes y servicios demandados por diversos grupos sociales de interés, aun cuando tales bienes y servicios no trascendieran a todos los ciudadanos necesitados.
- 4).- Gestión directa de las políticas para mantener mayor control central y también realzar la visibilidad de la acción del gobierno y ganar así mayor consenso y apoyo. Esta estrategia llevó a la burocratización de los programas y a la exorbitante creación y expansión de empresas paraestatales. Como consecuencia se fomentó, por vía de los hechos, la subordinación de los ciudadanos y la estatización de lo público.
- 5).- Amplia regulación de elecciones y conductas económicas para proteger y fomentar el desarrollo de un capital nacional, y para defender y compensar equitativamente a los trabajadores.
- 6).- Gestión pública fuertemente jerarquizada. El estilo de gobernar mexicano se ha caracterizado por una administración pública integrada y férreamente ordenada de jerarquías personalizadas, de empleados de "confianza", de directivos de libre y discrecional designación (y de libérrima y hasta arbitraria remoción). Sin

duda se trata del estado burocrático, al más puro estilo weberiano, pero estructurado a base de una sucesiva cadena de lealtades y compromisos personales, grupales y partidistas, de los cuales dependía ineluctablemente la carrera político-administrativa y la posición económico-social de los funcionarios según se sometieran disciplinadamente a la cadena de lealtades personales. Más aún, el modelo del "estilo personal de gobernar" se ha reproducido de manera fiel e imitativa por los gobiernos locales. Esta forma de gestión pública, basada en el arreglo personal y en la discrecionalidad del funcionario en turno, llevó a los ciudadanos a establecer un trato personalizado con los gestores de bienes y servicios públicos para poder lograr la aplicación de las leyes y el acceso a los programas gubernamentales de cualquier tipo. Es comprensible, pues, el alto riesgo, cuando no la certeza factual, de una corrupción bastante extendida en el sistema administrativo del gobierno.

- 7).- Una gestión pública ineficiente, dispendiosa y discontinua. Éste es tal vez el aspecto más reiterado del estilo gubernamental mexicano. Si el modelo de administración pública ha sido centralista, cifrado en el ámbito federal, y, más aún, presidencialista a ultranza; si la legitimidad de los gobernantes dependía crucialmente de la provisión de bienes y servicios y se soportaba en las redes de lealtades personales, es muy explicable que con tal de permanecer y continuar en el poder y hasta trascender para la historia nacional se pretendiera hacerlo a cualquier costo. Fue precisamente el aspecto de costos de las decisiones gubernamentales lo que se descuidó a tal grado que produjo las crisis fiscales y económicas a partir de los ochenta. Los recursos públicos otrora inexhaustibles, hoy se han tornado recursos escasos y hasta desproporcionadamente exiguos frente a la magnitud de las necesidades de equidad y justicia social. La excesiva deuda pública de México (interna y sobre todo externa) obedeció al protagonismo de un estado megalómano e interventor.

"En suma, el gobierno de pobres, donde la política distributiva es la dominante, condujo a un enorme gasto y, paralelamente, al descuido del aspecto costos de la gestión pública. La inevitable crisis financiera del estado fue el desenlace obligado de este estilo de gobierno y, en consecuencia, provocó la recesión económica nacional".
(16)

La administración pública en el sistema político de México.

Aun cuando durante el régimen de Porfirio Díaz se manifestó con más claridad y precisión el sentido rector del estado, la Revolución Mexicana amplió y corroboró esa función dándole un contenido social y cultural sobre bases de legitimidad y legalidad.

Después de la Revolución, el sistema político se fundamentó en un pacto entre las distintas clases sociales. La "ideología nacional popular" revolucionaria justificaría la rectoría del estado como instrumento de gobierno para buscar la equidad distributiva entre las clases desposeídas y las clases más pudientes; se pretendía el progreso

económico con justicia social bajo la égida del estado. Así también lo plasmó la Constitución política de 1917.

Para llevar a cabo la acción del estado omnipresente y factótum fue necesario un aparato administrativo burocrático no tanto eficiente, sino tan amplio como lo exigía el tránsito del liberalismo porfiriano al gran estado benefactor post revolucionario. Al ejecutivo se le asignó la representación directa e inmediata del pacto nacional popular, a través del partido hegemónico, como interlocutor único y privilegiado entre estado y sociedad.

La década de los treinta marcó el desplante del estado de bienestar y se consolidó de los 40 a lo 60. Se corroboró la estabilidad política y se fomentó el desarrollo económico vía la industrialización. La modernización administrativa durante este periodo estuvo supeditada al proyecto económico y al propósito de la estabilidad político-social.

Sin embargo, de 1960 a 1980 debido a la amplia y diversa intervención del estado en la economía, particularmente a través del sector paraestatal, hizo posible que la creciente administración pública buscara su modernización como recurso instrumental para fortalecer las medidas tomadas por el estado. En este lapso el propósito principal fue la planeación y la coordinación entre diversas agencias gubernamentales federales y los distintos niveles de gobierno. Se multiplicaron las normas y ordenamientos jurídicos, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etcétera. En suma, se creó una estructura administrativa más grande con relaciones más complejas y con más peso político.

El trasfondo subyacente en los cambios del "desarrollo estabilizador" (1940-1960) a la estructura administrativa, fue la abierta preponderancia conseguida por el ejecutivo, especialmente en la figura del presidente, y la consecuente subordinación del legislativo y el judicial.

"Otra consecuencia del fortalecimiento del ejecutivo fue el creciente dominio que adquirió la burocracia al convertirse en el intermediario privilegiado entre gobierno y sociedad".

La burocracia, como grupo estable y, en consecuencia, consolidado como categoría social, con sus propios mecanismos de permanencia y reproducción, sus métodos de selección y reclutamiento, de expulsión y de rechazo, su condición de élite dirigente y hasta gobernante, estableció los mecanismos de control y supeditó los de participación". (17)

En México, la modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer al estado. Sin embargo, esta tendencia permite suponer que la administración es proclive a separarse del poder político, con el consecuente y grave riesgo de convertirse en un saber técnico puro alejado de lo político y social, en una tecnocracia.

A partir de 1982, dada la ya multicitada crisis fiscal y económica del estado, la reforma administrativa ya no tiene posibilidades de realizarse como proyecto gubernamental, a pesar de que sí se plantea la necesidad de mejorar la estructura del gobierno y se insiste en la importancia de la profesionalización de los servidores públicos. Los programas de modernización administrativa fueron quedando rezagados a medida que la crisis económica impedía cualquier avance en el desarrollo integral de la sociedad.

"La crisis obligó a tomar decisiones de ajuste; se recortaron presupuestos, disminuyó el número de servidores públicos y se alteró la composición del sector paraestatal.

La necesidad de retomar el camino perdido del desarrollo subordinó de nueva cuenta las propuestas de cambio y mejoras al aparato administrativo, por lo que se puede afirmar que su comportamiento es circular. Otra vez la dimensión instrumental es el eje de la relación sistema político-administración pública". (18)

La modernización administrativa reciente (1970-1994).

De 1940 a 1970 la administración pública se utilizó como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político; en ese periodo no se trató de mejorar sus procesos ni tampoco se reflexionó si sus estructuras eran las más adecuadas para contribuir a los objetivos políticos. No se quiso reconocer en la racionalidad administrativa una decisión también política, aun cuando se hicieron intentos de planeación y coordinación. Con el predominio del ejecutivo en la solución de problemas y la negociación política, se desplazó al poder legislativo y al partido hegemónico de la arena político-social.

Al ampliarse el aparato administrativo las relaciones sociales y políticas quedan dentro de su ámbito de influencia, como fórmulas institucionales primero y burocráticas después.

Esta ampliación de la estructura administrativa requirió incorporar dependencias con atribuciones más centralizadoras, sobre todo en cuanto al manejo de recursos legales y presupuestales; por esa razón, tiempo después se crearon instituciones gubernamentales más grandes. La necesidad de contar con conocimientos más especializados y la centralización de recursos legales y presupuestales incidió en el fortalecimiento del ejecutivo e irremediamente de su burocracia.

Durante del gobierno de Luis Echeverría la modernización administrativa fue elemento importante en los planes de gobierno. Puesto que el estado participaba en la mayoría de los sectores económicos, fue necesario adecuar el aparato administrativo. En 1971 se creó dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Dirección de Estudios Administrativos, que se encargó de coordinar los trabajos de la reforma administrativa del ejecutivo federal 1971-1976.

Se integraron once programas con reformas para programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, legislación, recursos humanos y materiales, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental, organización sectorial y regional.

Con esta reforma se procuró hacer más eficaces las entidades gubernamentales, mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo para aprovechar mejor los recursos estatales, agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de las dependencias públicas, acelerar y simplificar los trámites. También tenía esta reforma el propósito de crear en el personal de la burocracia una adecuada conciencia de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.

Hacia los últimos dos años del período de Echeverría empezó a ser clara la importancia de la modernización administrativa; aportaba soluciones modestas, pero útiles. Sin embargo, el gobierno reaccionó de manera contradictoria; como antes, subordinó esa modernización a otros propósitos, y se desvaneció su eficacia.

Al final del sexenio de Luis Echeverría había un aparato gubernamental, central y paraestatal muy disperso, misceláneo sin un ordenamiento de prioridades y sin vínculos funcionales estables entre las muchas y variadas agencias gubernamentales.

En 1976-1977 siendo presidente José López Portillo se inicia un serio intento de reforma política y administrativa. En su sexenio se entendió por fin que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios.

La reforma administrativa buscó ordenar el pluriverso y variopinto sector público, central y paraestatal para supervisarlos, controlarlos y hacerlos eficientes.

Se diseñaron competencias, sectorizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de funciones, agilizaciones de trámites, pero no se avanzó en la descentralización de la autoridad ni se reflexionó sobre los trámites del gobierno.

Se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos cuyo ambicioso propósito era "reorganizar la administración para organizar el país". Se pretendió adecuar la administración pública a las exigencias del desarrollo económico, establecer un marco general que coordinara tanto la formulación como la práctica y evaluación del programa de reforma administrativa.

Las decisiones modernizadoras para la administración mostraron que era necesario contar con funcionarios que tuvieran una formación más especializada, de la que adolecían los políticos tradicionales; más aún, el lenguaje técnico de los nuevos funcionarios era incomprensible para el resto de cuadros. Esta especialización de conocimientos permitió a estos nuevos funcionarios consolidarse como una nueva

élite burocrática de vertiginosa carrera ascendente en la escala de puestos político-administrativos al margen de la militancia partidista y del sistema tradicional de promoción. La circulación de las élites gubernamentales se manifestó cada vez más claramente dentro de la administración pública; después del sexenio de López Portillo se vio que era posible llegar a puestos de alta función pública sin haber tenido ninguna militancia partidista.

A pesar de que con López Portillo la reforma administrativa tuvo el apoyo político necesario, no hubo los cambios que se esperaban; pues en esta ocasión, aunque parezca paradójico, las decisiones iniciales relativas a la modernización se desvirtuaron a tal grado que se transformaron en problemas más graves aún que los ya existentes.

Ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico y, a la vez, distribuir sus beneficios, se reconoció que la administración pública podía contribuir de manera activa y aun determinante. Se comprendió que al contar con un aparato administrativo mejor ajustado las funciones de planeación y coordinación cobraban mayor importancia en virtud de la función de la racionalidad y coherencia que debía tener la actividad gubernamental.

A medida que las nuevas tareas se incorporaron al quehacer gubernamental, se acrecentó el poder de los funcionarios. La burocracia se convirtió en un poder dentro del poder, aunque también fue protagonista y víctima de pugnas internas. Sus conflictos permitieron burocracias que impidieron que las tareas gubernamentales tuvieran la racionalidad que necesitaban.

A pesar del poder que adquirieron los distintos grupos burocráticos, y tal vez debido a ello, se pensó en la modernización administrativa como un recurso que podría cohesionar mejor la gestión pública.

Sin embargo, el desequilibrio entre el desarrollo económico y los beneficios sociales escasos y mal distribuidos, y además el fracaso en ordenar las tareas del estado a partir de propósitos claros, habían debilitado la legitimidad del gobierno y había puesto en tela de juicio la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos.

En 1982 con el gobierno de Miguel De la Madrid se emprende un segundo esfuerzo de reforma administrativa, que abarca desde ajustes económicos, redimensionamiento del aparato burocrático, pactos económico-sociales hasta reformas constitucionales y legales.

Se retoma la idea de planeación, más aún se instituye constitucionalmente la obligatoriedad de gobernar de acuerdo con un plan nacional. Además se habla de una "planeación democrática" con lo cual se quiere recobrar el carácter público y consensuado de la acción del gobierno.

Dado el carácter público, consultado y pactado del Plan Nacional de Desarrollo, la intervención del estado en la actividad económica se restringirá a los llamados sectores estratégicos de competencia exclusiva del estado y a algunos sectores prioritarios donde participan también los sectores privado y social; los sectores no estratégicos ni prioritarios quedan a la libre competencia del mercado. De esta forma se redefine y precisa el área de la rectoría económica del estado.

Otra reforma importante fue la reforma municipal y en torno a ella toda la política promisoría de descentralización gubernamental.

También se incluyó la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo y lograr el necesario "adelgazamiento" o "redimensionamiento" del estado.

Viejos problemas se presentaron como planteamientos nuevos con perspectiva de futuro: necesidad de fortalecer los gobiernos locales mediante la desconcentración y sobre todo la descentralización; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; el servidor público en su relación con el estado y la sociedad.

Uno de los compromisos importantes en este sentido fue que el servicio público estaría "fundamentado en la equidad y la eficiencia" y proporcionaría "estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación". Se habló incluso de la necesidad de contar con funcionarios públicos que estuvieran convencidos de los fines que procuraba el gobierno, como condición incluso más necesaria que la abundancia de conocimientos técnicos.

Las reformas administrativas emprendidas por Miguel De la Madrid pretendían ante todo retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad en la honradez de sus funcionarios.

Con estos propósitos de fondo, en 1982 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que trajo cambios sustantivos en el aparato administrativo para fortalecer la rectoría del estado.

En 1983, por decreto presidencial, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito. Se fusionaron 20 bancos, a 11 se les revocó la concesión y de 60 bancos originales se redujeron a 29 en operación. Con la medida anterior se buscaba racionalizar tanto la captación de recursos y la infraestructura disponible, como el financiamiento por sectores y por regiones.

En 1984 se formalizó el programa de simplificación de procesos, sistemas y trámites. Con ello se pretendía mostrar confianza en el ciudadano disminuyendo requisitos y beneficiarlo en tiempo y costo para obtener servicios de parte del gobierno. En 1985 se hizo la primera y única evaluación del programa de simplificación administrativa; los resultados fueron superficiales y se tomó mayor conciencia de que "simplificación

administrativa" no equivale a "modernización", tarea mucho más compleja que reducir pasos en los trámites burocráticos.

Otro de los principios rectores del gobierno de De la Madrid fue la renovación moral de la sociedad. De ahí que se decidiera fortalecer el control de las acciones públicas mediante la evaluación y la fiscalización para recuperar la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento eficaz del aparato administrativo, pero sobre todo en el comportamiento de los servidores públicos. Se formuló un "sistema nacional de control y evaluación" encaminado a recuperar la legitimidad del gobierno, combatiendo actos de corrupción. Como muestra ejemplar, la Contraloría General de la Federación se eleva al rango de Secretaría y además se le otorga un carácter globalizador, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir las demás dependencias gubernamentales. La nueva secretaría se perfilaba para ser la piedra angular del sistema nacional de control y evaluación. Con esto De la Madrid dio a la evaluación una importancia nunca antes vista.

Otra línea de renovación fue la iniciativa de Ley federal sobre responsabilidades de los funcionarios públicos y la incorporación al código penal de los actos delictivos en los que pudieran incurrir dichos funcionarios, y las reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral.

En 1983 se publicaron dos acuerdos presidenciales para lograr más eficiencia y productividad en el sector paraestatal. El primero reiteró el papel normativo y de control de las secretarías globalizadoras, delimitó las funciones de las coordinadoras de sector y estipuló las obligaciones de los responsables de las cabezas de sector. El segundo estableció las obligaciones del sector paraestatal con relación a adecuarse al Programa inmediato de reordenación económica (PIRE) y al Plan nacional de desarrollo (PND).

En relación a la profesionalización de los servidores públicos, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal se encargó de dar curso a un programa en el que se incluían las tareas típicas de la administración de personal, actualización de catálogos de puestos, administración de sueldos y preparación del modelo general de servicio civil.

Se intentó definir un modelo de servicio civil adecuado a la idiosincracia mexicana; se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa; se insistió en que el nuevo modelo garantizaría una auténtica carrera como servidores públicos y, finalmente, se enfatizó que establecer un servicio civil era una tarea inaplazable.

Sin embargo, al sopesar a fondo las repercusiones que traería el establecimiento del servicio civil de carrera en México, particularmente el rango de nivel jerárquico que se proponía (de jefe de departamento hasta directores generales), todas esas plazas correspondientes a puestos de confianza en ese momento, pasarían a ser de base. Lo cual evidentemente fortalecería la estructura sindical, sobre todo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Parece que a partir de esa presumible consecuencia el programa se estancó y no rebasó la etapa de elaboración y anteproyecto de ley. Finalmente el asunto quedó sometido a la consideración de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil sin que hasta el presente se hayan logrado avances trascendentes.

A partir de 1985 se acrecentaron los recortes presupuestales, las reducciones de estructuras: direcciones, coordinaciones, departamentos y plazas en nombre de la "racionalidad" y de la "austeridad"; y así se redimensionó el tamaño del estado, la modernización quedó reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo y la implantación del servicio civil quedó indefinidamente aplazada.

"La pregunta que queda sin respuesta es si las adecuaciones y reformas a los aparatos administrativos, por más necesarios que parezcan, sólo son posibles cuando hay estabilidad e incluso bonanza económica; o si, por el contrario, hay que insistir en su vigencia y viabilidad, para que los gobiernos enfrenten las crisis mejor preparados". (19)

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) buscó continuar el proyecto de su antecesor, pero en la línea de la recuperación económica solamente: control drástico de la inflación, reducción del gasto público, fomento a la inversión extranjera, apertura comercial, reducir el sector paraestatal, privatizaciones, etcétera.

Sin embargo, dentro de las prioridades del gobierno salinista, urgido a dar solución a los graves problemas de la crisis económica, no estuvo incluida la modernización administrativa en su Plan Nacional de Desarrollo. Durante su sexenio no envió ninguna iniciativa de ley para modificar la estructura orgánica de la administración pública; más bien se adaptó a la organización que heredó y enfocó su interés en resolver problemas sociales mediante programas que dependieron directamente de él como PRONASOL y PROCAMPO.

CONCLUSIONES

Si se considera al estado como ser dinámico, la reforma del mismo no puede considerarse terminada; si está en constante evolución, entonces tiene que reformarse continuamente. Sin embargo, se puede hacer un corte en el tiempo y considerar los retos y tareas pendientes a fin de que el estado pueda responder satisfactoriamente a la sociedad a la que sirve, según la nueva relación que se ha gestado entre ambos.

En el aspecto político destacan: perfeccionar la obra del estado de derecho y del gobierno de leyes; avanzar cualitativamente en la aspiración democrática como régimen de vida republicana y no sólo como proceso electoral; fortalecer el pluralismo y el régimen de partidos; desarrollar el auténtico federalismo mediante la descentralización económica y jurídica; robustecer la separación de funciones del estado, que el legislativo y el judicial actúen con independencia e imparcialidad y equilibren eficazmente el sistema de frenos y contrapesos en relación al ejecutivo.

En el campo económico-social son determinantes: asegurar la estabilidad para reemprender el desarrollo cuyos beneficios verdaderamente lleguen hasta los estratos más necesitados; crear condiciones necesarias y suficientes (empleo, salud, alimentación, educación, vivienda) para lograr la autosuficiencia de los sectores más excluidos (indígenas, campesinos, depauperados urbanos); avanzar en la política distributiva para acortar la brecha de la injusticia social; garantizar la viabilidad del medio ambiente y los recursos naturales mediante un desarrollo auto sustentable para hoy y para el porvenir.

En el ámbito administrativo sin duda falta emprender una radical reforma estructural y de misión pública, de organizaciones y procesos, de estilo y tecnología que sea verdaderamente capaz de transformar las prácticas y la cultura organizacionales que se plasmen en una gestión eficaz, eficiente, equitativa y ética.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CAPÍTULO 2

- (1) Aquí sigo las líneas de José Juan Sánchez González, Administración Pública y Reforma del Estado en México; México, INAP, 1998.
- (2) El artículo "La Reforma del Estado de México" Luis F. Aguilar Villanueva ha sido mi guía en esta sección. Fue publicado originalmente en "Gestión y análisis de políticas públicas" (1994).
- (3) Luis F. Aguilar Villanueva, "La Reforma del estado Mexicano" en Reforma del Estado y la Administración Pública en México, p. 137.
- (4) Ibidem p. 139
- (5) Ibidem p. 163
- (6) Ibidem p. 163
- (7) Ibidem p. 142
- (8) Ibidem p. 147
- (9) Carlos Salinas de Gortari, " Reformando el Estado". Revista nexos 148 abril, 1990, p. 31
- (10) Ibidem, p. 28
- (11) Ibidem, p. 30
- (12) En esta sección sigo preferentemente la opinión de María del Carmen Pardo, "La modernización administrativa en México", México, El colegio de México, 1995, passim.
- (13) Ibidem P. 11
- (14) Carrillo Castro Alejandro, La reforma administrativa en México (1971-1979), México, Miguel Angel Porrúa, 1980, p. 40.
- (15) Las ideas que vierto aquí reflejan el planteamiento de Luis F. Aguilar en su trabajo "Gestión gubernamental y reforma del estado" que se publicó originariamente en Mauricio Merino Huerta (coord.) "Cambio político y gobernabilidad", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, CONACYT, 1992, pp. 131-147. Mi fuente directa es "Reforma del estado y la administración pública en México", pp177-193.
- (16) Ibidem p. 181.
- (17) Manuel Villa Aguilera, "La institución presidencial": El poder de las instituciones y los espacios de la democracia, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1987. Referido por María del Carmen Pardo Op. Cit. P. 35.
- (18) María del Carmen Pardo, Op. Cit. P. 37-38.
- (19) Ibidem p. 143.

CAPÍTULO 3 PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

3.1 Eficacia y Eficiencia.

3.2 Legitimidad.

3.3 El factor humano.

La década de los años ochenta marca un parteaguas en la vida nacional de México. La crisis fiscal-económica de 1982 manifiesta a las claras el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Hubo urgente necesidad de implementar políticas de ajuste económico y de cambiar el modelo. Más aún, la crisis fiscal derivó en crisis político-electoral en 1988 en la que se cuestionó gravemente la legitimidad y confiabilidad del sistema político mexicano y transformó cualitativamente las relaciones entre el estado y la sociedad mexicanos.

Consecuentemente ambas crisis cambiaron y transformaron el estilo de gestión y la estructura de la administración pública. Durante el periodo del desarrollo estabilizador y el auge del estado de bienestar social (de la década de los treinta a la década de los sesenta) la legitimidad y aceptación del régimen político mexicano (presidencialista y de partido único) descansó sobre la base de la modernización industrial y la satisfacción de las demandas sociales a través de la provisión paternalista de bienes y servicios por parte del gobierno, y de un corporativismo clientelar (política de masas) por parte de la sociedad. La legitimidad del gobierno y su administración dependía no del proceso electoral (el cual se sabía corrupto y falto de credibilidad), sino de la satisfacción irrestricta e irracional de las necesidades de grupos de interés. La crisis fiscal sirvió, entre otros fines, para que el gobierno cobrara conciencia de la limitación y aun escasez de recursos del estado megalómano y cayera en cuenta del dispendioso gasto público y del control político autoritario. También el estilo de gestión pública se había agotado. La crisis de eficacia de la acción gubernamental fue un factor determinante de la crisis de legitimidad y credibilidad política del estado. La crisis de eficiencia productiva de la administración pública fue también factor decisivo de la crisis fiscal del estado.

3.1 Eficacia y Eficiencia.

Desde la óptica de la evaluación operacional, se entiende por eficacia "el grado en que se alcanzan los objetivos y metas de un proyecto en la población beneficiaria, en un periodo determinado, independientemente de los costos que ello implique". (1) Aplicado el concepto a la administración pública, se explicaría como el grado en que las acciones del gobierno satisficieron las demandas de los diversos grupos de

interés muchas veces mediatizados por el partido hegemónico y otras veces a través de las élites burocráticas, o bien de ambos.

El otro aspecto relevante a considerar es la eficiencia, entendida según la perspectiva financiera como "la relación existente entre los productos y los costos de los insumos" (2); significa también la maximización de la producción de bienes y servicios al mínimo costo.

Referida a la gestión pública se considera además el aspecto funcional y social de la eficiencia. La eficiencia funcional consiste en "calificar la eficiencia en la toma de decisiones dentro de la empresa pública, en relación con la calidad de la gestión, la capacidad gerencial y la eventual certeza de la función directriz". (3) La eficiencia social o efectividad de un proyecto se refiere a la "evaluación de las consecuencias provocadas en la sociedad por la actividad de la empresa pública". (4).

La eficiencia de la gestión gubernamental, entonces, significa la relación que existe entre las decisiones y acciones de los gobernantes y los costos económicos, sociales y políticos de tales decisiones.

Por otra parte, conviene recordar lo dicho en el capítulo 2 relativo a las características del estilo de la gestión gubernamental mexicana:

- 1) Predominio del gobierno federal sobre los otros órdenes de gobierno.
- 2) El desempeño de la gestión pública como fuente primera de la legitimidad política del gobierno.
- 3) La amplia autonomía y discrecionalidad del gobierno en la formulación de la agenda política administrativa.
- 4) Énfasis en la gestión por medio de jerarquías personalizadas, de designación libre de directivos de confianza en función de lealtades y compromisos personales y de camarilla partidista.
- 5) La gestión directa de las políticas públicas con el propósito de mantener y robustecer un sistema de control centralizado y para dar mayor visibilidad a la acción del gobierno a fin de capitalizar consenso y apoyo de las masas.
- 6) El descuido de la dimensión de costos de las decisiones públicas. (5).

Dadas estas características de gestión es pertinente analizar el desempeño de la administración pública federal en el tiempo y valorar su eficacia y eficiencia, y sus consecuencias de orden económico-administrativo y político-social.

Luis F. Aguilar Villanueva menciona tres periodos en el proceso de intervención económica del estado mexicano:

- 1º) 1925-1946, como periodo de reactivación y reordenación de la economía postrevolucionaria para preservar la estabilidad política.
- 2º) 1947-1955, lapso dedicado a la promoción y sostenimiento de la modernización vía el proceso de industrialización, en gran parte motivado por la segunda postguerra mundial.
- 3º) 1956-1982, años en que el estado "empresario" participó directamente en la producción de bienes y servicios. (6)

En el transcurso de casi tres décadas el estado mexicano tuvo un crecimiento insospechado de funciones, organizaciones y empresas. Fundamentado en el ideal revolucionario el estado nacional popular se transforma en el gran estado de bienestar omnipresente e interventor, a grado tal de participar en el 62% de las ramas económicas de aquel entonces. Consecuentemente el aparato administrativo del gobierno tuvo que crecer en forma por demás desmesurada y acelerada, particularmente en el sector paraestatal.

Las explicaciones de corte socio-económico afirman que el estado creció en virtud de la debilidad de la sociedad mexicana diezmada por la lucha revolucionaria y atrasada por el descuido del estado liberal del porfiriato; una sociedad dividida y aun enfrentada, heterogénea, pobre en capital y en recursos humanos, incapaz de asumir por sí sola la modernización del país, originó la necesidad de un estado fuerte, centralista y autoritario que fuera capaz de organizar y desarrollar una moderna sociedad nacional.

Por su parte, los análisis políticos explican la centralización del poder estatal como monopolio de coercitividad y de iniciativa política debido al ofrecimiento de bienes y servicios que satisfacían las demandas de grupos de interés hasta generar un corporativismo clientelar de apoyo que suplió coyunturalmente la elección democrática entre opciones competitivas, como forma de legitimación del régimen.

En este caso, el crecimiento de la estructura administrativa del gobierno es atribuible a un sistema político sin frenos ni contrapesos, sin pluralidad y a un estilo de gestión gubernamental enfocado en la gestión directa de programas económicos y sociales a fin de mantener el sometimiento de la sociedad mediante la asignación discrecional de bienes y servicios y el control centralizado de los beneficiarios.

Entre las razones que se adujeron para la intervención estatal en el campo de la economía del mercado fueron la preservación de las fuentes de empleo y de la planta productiva de empresas privadas que por su ineficiencia estaban a punto de la bancarrota. Así el estado fue absorbiendo diversas empresas sin usar criterios estratégicos o prioritarios para su intervención económica.

En la década de los setenta la intervención estatal fue aún más penetrante y diversa bajo la razón de que al estado correspondía la rectoría económica de la nación so

pretexto de reencauzar el desarrollo del país hacia el bienestar social y la distribución de la riqueza.

Este afán intervencionista provocó que las empresas públicas además de multiplicarse por casi todas las ramas de la economía, crecieran ellas mismas su aparato administrativo. De manera semejante el sector central del gobierno federal también creció sus estructuras y sus efectivos hasta llegar a formar un "estado obeso".

La ineficiencia de muchas empresas públicas con el paso del tiempo exigieron fuertes y continuas transferencias del sector central para que pudieran seguir operando y ofrecer el beneficio social para el que fueron creadas. Por su parte el sector central requería de mayores recursos financieros dada su hipertrofiada estructura administrativa y sus grandes proyectos de bienestar social.

Para subsanar el creciente déficit fiscal el estado recurrió con liberalidad y largueza al endeudamiento externo e interno y al uso indiscriminado de los ingresos petroleros extraordinarios. La crisis no se hizo esperar, en 1982 estalló motivada en gran parte por la drástica baja de los precios internacionales del petróleo.

El déficit del sector público se incrementó acelerada y amenazadoramente hasta el 17% del PIB. La inflación se disparó, se redujeron los salarios reales y el peso mexicano se devaluó drásticamente. La economía nacional se había desestabilizado.

Los programas de ajuste económico además de ineludibles se tornaron urgentes para poder recuperar la estabilidad económica de la nación.

Su propia ineficiencia llevó al estado, por la dolorosa vía de las crisis, a cambiar su relación con la sociedad, sustituir el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y a modificar significativamente el estilo de gestión gubernamental. Se volvió imperativo redimensionar el estado para luego reformarlo.

La falta de eficiencia en la gestión pública trajo como consecuencia lógica la ineficacia de las acciones gubernamentales, la insatisfacción de las demandas sociales y con ello sobrevino también la crisis más grave, la de legitimidad.

La retracción del estado del ámbito económico y la reducción del aparato administrativo del gobierno sirvieron también de argumento para confirmar el desgaste y el desprestigio que la gestión pública había acumulado durante el periodo expansionista del estado.

3.2 Legitimidad.

Para comprender mejor los alcances de la crisis de legitimidad del estado, conviene explicar qué se entiende por legitimidad y qué relaciones pueden hacerse entre la

crisis económica y la crisis de legitimidad, y cómo repercuten ambas en una crisis administrativa. (7).

Siguiendo a Max Weber, Francisco Gil Villegas define la legitimidad como un orden de dominación reconocido como correcto y justo por los dominados. Citando a R. M. Merelman explica que se trata de una 'creencia en que las estructuras, los procedimientos, las acciones, las decisiones, las políticas, los funcionarios y los líderes del estado son correctos, adecuados, moralmente buenos y que merecen por ello reconocimiento'. (8).

Es precisamente la legitimidad, la necesaria condición de posibilidad para la estabilidad de un régimen a largo plazo. Si se aplica el modelo de teoría de sistemas, se puede decir que un estado tiene posibilidades de estabilidad a largo plazo si su output o producto: decisiones administrativas ejecutadas autocráticamente es reconocido como correcto y justo. Para ello necesita de un input o insumo que es el apoyo de lealtad de las masas. Las crisis pueden surgir de ambos lados si no se cumplen algunas condiciones mínimas.

Las crisis de output se transforman en crisis de racionalidad cuando el sistema administrativo no satisface los imperativos de control.

Las crisis de input se convierten en crisis de legitimidad cuando no se logra conservar el nivel necesario de lealtad por parte de las masas dominadas. Además, una crisis de legitimidad es también una crisis de identidad que amenaza directamente la integración social.

En resumen, una crisis de racionalidad puede ser el detonante para producir una crisis de legitimidad.

Ahora bien, en el estado social de masas (léase estado nacional popular emanado de la Revolución) si la fuente de legitimidad no reside en la fuerza integradora de la conciencia nacional (legitimidad democrático-electoral), se ve obligado a regular los problemas económicos canalizados dentro del sistema político para institucionalizar la lucha por la distribución económica.

En estos casos el estado tiene que asumir tareas que no le son inherentes y que al paso del tiempo se vuelven insostenibles; se trata de construir y mantener el modo de producción, de complementar el mercado, de sustituirlo cuando es necesario y de producir en él los satisfactores demandados por las presiones de los grupos menos favorecidos.

El estado, paradójicamente, ha de cumplir todas sus funciones sin transgredir las condiciones esenciales de una economía capitalista; es decir, sin salirse de la relación de complemento que excluye al estado del sistema económico, pero de cuya dinámica ya no se puede desprender.

De este modo, la crisis de racionalidad aparece porque el estado capitalista avanzado se encuentra atrapado en una situación en la cual, mientras más funciones tiene que desempeñar, mayores son sus limitaciones para hacerlo. A medida que crecen las actividades del estado, en lugar de expandirse sus opciones, se van reduciendo hasta acabarse.

Si el sistema administrativo no puede satisfacer las demandas de la sociedad al mismo tiempo que logre evadir o superar una crisis económica, la consecuencia negativa que puede sobrevenir al estado es una crisis de legitimidad, entendida como el retiro del apoyo o lealtad de la masa de la sociedad al orden político existente.

Una crisis económica repercutió en una crisis de racionalidad en el ámbito administrativo y ésta devino, a su vez, en una crisis de legitimidad.

La crisis de la racionalidad administrativa tuvo serias consecuencias en la disminución de credibilidad, tanto por parte de los sectores nacionales como de los sectores externos, en lo referente a la capacidad del gobierno de poder llegar a controlar la situación económica.

Los conflictos y las incongruencias de racionalidad administrativa dentro del cuadro administrativo de López Portillo hicieron patente la crisis de racionalidad, agravada por la divulgación de aspectos de corrupción y nepotismo.

La disminución de la credibilidad en el gobierno adquirió a mediados de 1982 la forma de una crisis de legitimidad expresada a través de la especulación el retiro de ahorros, la fuga de capitales y la difusión de rumores.

Las acciones de López Portillo en 1982 generaron desconfianza y recelo entre la población debido a su carácter contradictorio e inestable; su inestabilidad se volvió nacional con una serie de medidas contraproducentes. De esta forma, la crisis de legitimidad de la figura presidencial fue transfigurándose en la crisis del partido oficial y finalmente de todo el sistema de gobierno.

Para recuperar la confianza de la sociedad agraviada, el presidente Miguel De la Madrid inicia su sexenio con el proyecto de una renovación moral de la sociedad como expresión lógica de la necesidad de reestructurar las bases normativas y motivacionales de un sistema político y social que ha visto minados sus fundamentos normativos a causa de una crisis.

Se pretendía ante todo generar una opinión pública que proporcionara un insumo de legitimación para poder realizar las decisiones y reformas económico-administrativas dentro de una estabilidad política.

Lamentablemente las medidas de ajuste económico, de redimensionamiento del estado, de estrechamiento de los controles y de renovación moral del gobierno de De

la Madrid si bien fueron necesarios, no fueron suficientes para restañar la confianza de la sociedad en sus gobernantes.

La crisis de legitimidad continuó y aun llegó a agravarse hasta el escepticismo y la desesperación social a raíz del proceso electoral de 1988 por el que Carlos Salinas de Gortari se hace del poder presidencial bajo fuertes sospechas y cuestionamientos de su legitimidad.

Aun cuando Salinas de Gortari supo despertar nuevas expectativas positivas en la población, al final de su administración junto con el "error de diciembre" al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, volvieron a defraudar las esperanzas de una sociedad agraviada por la incompetencia e incongruencia gubernamentales, cuyos efectos nocivos se reflejaban en el deteriorado bienestar de las familias mexicanas.

Es muy probable que los diversos actores político-sociales concentrados en las crisis económica y política desde el inicio de los ochenta, hayan olvidado o ni siquiera percibido el déficit de legitimidad administrativa provocado por la ineficacia y la ineficiencia de la gestión pública, que se ha ido profundizando aceleradamente con las repetidas crisis de final de sexenio que vienen sucediendo desde los años setenta.

Sin embargo, hay indicios suficientes para suponer que la crisis de legitimidad administrativa de la gestión pública continúa. Investigaciones como las de Roderic Ai Camp (Politics in México, 1993) revelan una clara falta de confianza en el gobierno: 50% menos que la que los ciudadanos de Estados Unidos y Canadá tienen en sus respectivos gobiernos. (9) Una encuesta conducida por Enrique Alduncin Abitia, en 1991 "Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio", manifestó que en 1987 el 81% de los mexicanos creyeron que el gobierno era mal administrador y el 78% que era deshonesto. (10) En 1991 sólo uno de cada cinco (=20%) mexicanos dijo tener confianza en el gobierno y apenas un 12% manifestó respetar el proceso político (11)

Es urgente, pues además de importante, transformar estructuralmente una administración pública que se encuentra desacreditada, percibida como ineficiente y corrupta y con un alto grado de insensibilidad social. Se requiere una reforma administrativa del estado, además de la reformas económica y política, que responda efectivamente a las demandas ciudadanas de forma satisfactoria y perceptible, que contribuya a la consolidación de un buen gobierno, a la dignificación del servicio público y, sobre todo, a cumplir con las más altas aspiraciones de equidad y justicia social del pueblo mexicano.

3.3 El factor humano.

El factor humano, o capital humano como se estila decir en la actualidad, continúa significando un rol decisivo en los sistemas administrativos, pues son precisamente

las personas que integran las distintas organizaciones públicas y privadas las que con base en sus conocimientos, actitudes, emociones y habilidades deciden y ejecutan aspectos centrales del proceso de la organización real. Sin personas que interactúen con un propósito común no hay verdadera organización.

La relevancia insustituible del factor humano en la administración pública ha quedado bien expresada en el Manual de Administración Pública emitido por la Organización de Naciones Unidas:

"Exigencia principal en el servicio público es por tanto, la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el estado. El mejoramiento de la organización de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañada de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier reforma administrativa, un personal competente es conditio sine qua non de un servicio público eficaz". (12).

Desde otra perspectiva la importancia del factor humano o del personal, de cuantos factores concurren en la operación y desarrollo de la gestión pública, destaca por varias razones:

- a) Constituye el rubro más elevado entre los costos de operación en la mayoría de los casos.
- b) Para su actividad el gobierno emplea en forma concurrente recursos materiales, financieros, y tecnológicos; pero su utilización óptima invariablemente depende de la idoneidad y la eficiencia del factor humano.
- c) El rendimiento del personal en la organización depende tanto de la aptitud como de la actitud de la persona, no basta ser competente si no se tiene adhesión a los propósitos institucionales, pero tampoco es suficiente el deseo de colaborar si se es inepto. Para el buen desempeño es indispensable la concurrencia de ambos factores la aptitud requerida ■ la actitud deseable, que se pueden detectar desde el ingreso del trabajador, o bien pueden crearse y desarrollarse posteriormente para lo cual es necesario un sistema administrativo racional con objetivos claros y correctos, con políticas adecuadas y procedimientos sencillos y ágiles.

Así, de una manera amplia la función pública "podría definirse como el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno". (13).

La administración pública es el resultado de un largo proceso, en el cual distintas circunstancias económicas, políticas y sociales han estado decantando diversos

modelos de organización, estrategias y políticas en general y, en particular, otros que se encuentran en función del personal público. (14)

Entre los cambios exigidos por las circunstancias al modelo de administración, destaca la revalorización de la eficiencia, tanto en sentido económico como administrativo, como criterio rector basado en el enfoque de agencias internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el acuerdo de la OCDE: conocer qué es lo que la administración pública tiene que hacer e identificar a las personas que deban hacerlo. Otro aspecto es la orientación de las organizaciones hacia la satisfacción del ciudadano, considerándolo como "cliente" la estilo de la administración de la empresa privada. "La legitimidad administrativa tiene cuando menos dos facetas: la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y el grado de participación o democracia de la administración pública". (15)

El tema del factor humano incluido tácita o explícitamente en la modernización administrativa ha estado presente en la agenda gubernamental desde los tiempos de Benito Juárez: "la administración pública concebida como el instrumento privilegiado para poner en marcha todas las reformas deseables y, en última instancia, como el medio para gobernar a la 'cosa pública'." (16) Al final del largo período del porfiriato se buscó insistentemente una administración científica que hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos: "Poca política y mucha administración".

Los ideales de la Revolución Mexicana, por su parte, dieron rumbo y sentido a todos los cambios propuestos para crear una administración pública capaz de cumplir los ideales sociales del movimiento revolucionario; además ayudaron a identificar el proyecto nacional popular con el trabajo de los gobiernos postrevolucionarios responsables de realizarlo. De modo que la modernización de la administración pública se entendió adicionalmente como modernización "revolucionaria".

Simultáneamente la estabilidad política del régimen se basó, en gran parte, en la movilidad constante de los cuadros políticos dirigentes, ordenados y disciplinados bajo la férula del partido único, tanto los elegidos por el pueblo como los designados como funcionarios de mando administrativo. "La administración pública se convirtió en la palanca propicia para la realización de los grandes fines del Estado." (17)

La modernización de la administración pública se convirtió en sinónimo de instrumento idóneo al servicio del presidente en turno y su personal concepción de realizar los ideales de la Revolución.

Sin embargo, los cambios drásticos sufridos tanto en el entorno nacional, como, sobre todo, en el internacional hace 30 años han ido sustituyendo el monopolio del proyecto nacional revolucionario por un nuevo ambiente político-económico basado en la legitimidad de la democracia, al menos la del proceso electoral, en el pluralismo de un régimen de partido y en la racionalidad de la gestión pública. Por consiguiente, la administración del gobierno, a su vez, ha tenido que intentar modernizarse para

estar a la altura de los cambios experimentados por el país a partir de las crisis de finales de los setenta e inicios de los ochenta.

Esto explica por qué "el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en especial en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, establecen que el elemento central de la modernización administrativa es el propio servidor público y que en los recursos humanos con que cuenta el gobierno, reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido." (18)

A pesar de todo, los intentos de modernización administrativa desde Luis Echeverría hasta Ernesto Zedillo han mantenido una misma perspectiva meramente ancilar de la administración frente a la política: el administrador simplemente ejecuta, opera lo que el político diseña, planea. Se trata de una visión administrativa por la que los aparatos gubernamentales son concebidos como un mero instrumento de los grandes propósitos expresados sexenalmente desde la política. Se dan cambios en las nomenclaturas, unos organismos surgen por otros que se extinguen, se sectorizan y se resectorizan, se cambian los ritmos o se enfatizan ciertos enfoques, pero en el fondo se mantiene el mismo destino de ser precisamente un aparato. Y en este rejuego sexenal los recursos humanos de niveles medios y superiores simplemente se reciclan: pasan de una dependencia a otra o de un nivel de gobierno a otro sin que haya verdaderamente cambios estructurales en el gobierno ni una auténtica renovación cualitativa de las personas (¿gatopardismo?).

Esta clara supeditación instrumental de la administración pública a la política en el sistema político-administrativo mexicano se origina y se sostiene por la visión corporativista y clientelar del estado mexicano postrevolucionario: un régimen presidencialista de partido único o al menos hegemónico que para sostenerse en el poder se apoya en los trabajadores al servicio del estado como fuerza política, aglutinada alrededor de diferentes personalidades, formando grupos o camarillas que compiten, desde dentro del aparato gubernamental, para hacerse del poder en el próximo período mediante la unción del presidente a punto de salir.

En el régimen político mexicano se han privilegiado los valores del grupo como los factores prevaletentes en las estructuras de autoridad y relaciones políticas que responden a una lógica más corporativa que profesional.

El reclutamiento, selección e ingreso a la administración pública se ha realizado no en función de la especialidad o perfil requerido para el desempeño de una labor o del nivel profesional de quien ocupa un cargo específico; sino en función del sentido de pertenencia a un proyecto político de partido o de grupo y a la identificación personal del colaborador con el líder formal de la organización pública.

"La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o las habilidades propias del especialista. Y de ahí que la política apareciera invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en

una sola trama profesional. Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa de México.”
(19)

Este tipo de relación vista en el conjunto del funcionamiento del sistema fue una pieza clave para la estabilidad del régimen prolongada por más de siete décadas. Sin embargo, procreó la subcultura de la lealtad personal como sustituto de la responsabilidad institucional.

Al unir y confundir de manera inextricable política y administración pública prevaleció la tendencia del sistema de botín o de patronazgo (spoils system) sobre el sentido del mérito e idoneidad, tanto si estando fuera del aparato gubernamental se accedía al poder político que conlleva la administración y viceversa; como si estando ya adentro se pugnaba por llegar a posiciones superiores dentro de la estructura gubernamental hasta alcanzar la cúspide.

“Los equipos administrativos de cada dependencia no competían tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, sino por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre favores públicos y apoyo político. De modo que el verdadero poder no residía solamente en los votos ni en la representación pública, sino en el monto de los presupuestos públicos manejados por cada equipo para ensanchar las lealtades.”
(20)

Sin embargo, la viabilidad de este estilo personalizado de gestión se ha hecho insostenible a raíz de las crisis económico-fiscales de 1976 y 1982 y la crisis política de 1988. La progresiva democratización del régimen y la obligada apertura del modelo económico han introducido nuevos factores en la arena político-administrativa que enfilan ya las tendencias de la administración pública hacia la subcultura de la responsabilidad.

El pluralismo político real expresado en el régimen de partidos, el atento escrutinio de los medios masivos de comunicación sobre las acciones de gobierno y los límites impuestos por presupuestos escasos y además cercanamente vigilados por el legislativo y por una sociedad cada vez más activa han obligado a los gobiernos priístas de los últimos 25 años a abandonar gradualmente las prácticas corporativas y clientelares que en otro tiempo fueran su *tour de force*.

A pesar de ello, la administración pública se ha ido quedando al margen de las grandes transformaciones que ha experimentado la nación en las tres décadas más recientes.

Desde el punto de vista puramente administrativo, al margen de consideraciones políticas, la “subcultura de la lealtad” sigue produciendo muchas y diversas disfunciones en la administración pública nacional. Por un lado está la improvisación de un número bastante considerable de funcionarios de niveles medios y altos, por otro, el costoso aprendizaje sobre la marcha (*in job training*) que a fin de cuentas sale

pagando la sociedad en su conjunto y por partida doble: mediante los impuestos primero y mediante los costos de ensayo – error después.

El personal así llamado "de confianza" al término de cada sexenio se va con quien los nombró, en tanto llegan otros que aparentan saber mucho y traer nuevas ideas, pero que en realidad no poseen el *know how* de su área de responsabilidad y menos aún de la dependencia o de la administración pública en general. En el mejor de los casos preguntan cómo se hace esto o aquello, pero las más de las veces se corren los riesgos de cometer costosos errores. Como muestra, basta mencionar el famoso "error de diciembre" (1994) proveniente de la Secretaría de Hacienda: en el primer mes de gobierno de Zedillo, en dicha Secretaría no sólo se cambiaron todos los subsecretarios, sino el 90% de los directores generales, de los directores de área y de los jefes de departamento. El costo de este "estilo personal de gobernar" para la sociedad mexicana ha sido francamente catastrófico.

Se ha calculado que cada seis años, al cambio del ejecutivo federal cambian de ocupante unos 5,500 puestos de dirección, tan sólo en el rango que va entre coordinadores técnicos y directores de área; es decir un universo de funcionarios medios del gobierno que conocen su campo de trabajo como nadie, vía *expertise* y capacitación, y que tienen dentro de él cierto poder de decisión. Es claro que para sustituirlos eficaz y eficientemente no basta con presentar un título universitario, así sea de prestigio internacional o haber sido seleccionado por un head hunter. (21)

Otro aspecto nocivo es la inseguridad ■ la falta de respeto al talento individual y a la memoria institucional que el mecanismo de lealtades personalizadas supone. La permanencia en el cargo o en el sector público depende del frágil hilo de amistad con los poderosos, lo cual orilla a veces a realizar actividades muy ajenas a las estipuladas formalmente por el cargo e incluso hasta el exceso de la obsecuencia rayana en el servilismo.

En términos reales y prácticos muchos servidores públicos se ven constreñidos por el sistema a trabajar más para agradar al jefe que para servir satisfactoriamente a la sociedad, que frecuentemente queda insatisfecha por un desempeño administrativo deficiente, falto de calidad y de calidez.

En cuando al sentido de competencia ■ colaboración, entre dependencias o entidades de la administración pública también resulta un costo innecesario. Surgen redes de cooperación si y sólo si por los lazos de amistad y por las alianzas políticas establecidas entre los jefes de diversos equipos administrativos; por su parte los programas que las oficinas manejan constituyen una herramienta para construir reconocimiento público explícito y poder político. Se mantiene la competencia y hasta la hostilidad si no se dan los vínculos de "amistad" política; entonces cada dependencia formula sus propios programas y trata de instrumentarlos con sus propios recursos, aun cuando se puedan hacer sinergias de potenciación de recursos y optimización de resultados si se logra una colaboración complementaria con otra dependencia. En estos casos predomina la preferencia por la exclusividad o por el aislamiento con manejo directo y aun secreto de la información que se produce en

cada dependencia en particular: el conocimiento, la información es poder, con ellos se puede hacer más

Esta tendencia protagónica ha fomentado que los programas gubernamentales sean fragmentarios, parciales estancos, traslapados y muchas veces insuficientes e ineficientes motivados por una hiperpolitización de la gestión pública, que se presta a redundancias y reduplicaciones costosas para los ciudadanos.

Finalmente esta concepción politizada y personalizada del servicio público repercute negativamente en la transparencia y la "publicidad" de las políticas nominalmente públicas, pero de facto sólo gubernamentales. Manipuladas como herramientas de uso político, las "políticas" difícilmente pueden aceptar e integrar desde su diseño hasta su implementación la participación activa, inteligente y abierta de los ciudadanos interesados más allá de los grupos de presión y las redes políticas preestablecidas donde se capturan los beneficios de la acción gubernamental a cambio de dar apoyos que robustezcan el poder de los "beneficiadores" y acrecienten el sistema de lealtades. La política pública que en principio supone apertura, transparencia y participación ciudadana deviene en sólo un programa gubernamental creado y ejecutado más por el deseo de conquistar nuevos espacios de poder político en beneficio de un equipo administrativo en particular, que por responder a las demandas sociales de aquéllos que verdaderamente necesitan de sus beneficios y no precisamente políticos.

De acuerdo con Mauricio Merino, "la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación sociales del quehacer público, el sentido de cooperación entre dependencias y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos, y la transparencia correspondiente en el diseño y en las redes de implementación de políticas realmente públicas..., serían tres de las señas capaces de mostrar un cambio de fondo en la concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana." (22)

En el fondo, subyace la necesidad de una auténtica "subcultura de la responsabilidad" que modernice cualitativamente las prácticas administrativas de la gestión pública. Y una de las mejores posibilidades para incoarla y desarrollarla con visión de largo plazo es la institucionalización de la profesionalización del servicio público.

De manera especial en las circunstancias actuales de una real, aunque apenas incipiente y todavía débil e incierta, alternancia en el poder a partir del año 2000 con el acceso del PAN al ejecutivo federal con la elección de Vicente Fox como presidente de México, la necesidad y pertinencia de un sistema de servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal se vuelve más evidente y clara.

Un régimen de partidos que al parecer hace posible, y tal vez fomenta, una democracia gubernativa real, más allá del solo proceso electoral y del discurso político; como sistema político-social operante en la realidad nacional, implica la

alternancia en el poder como ingrediente fundamental e indispensable para que la democracia pueda ser verdadera y plena.

El fenómeno de la alternancia en el poder, particularmente en el ejecutivo federal en un país abrumadoramente presidencialista como el nuestro, genera una serie de cambios fuertes y profundos no sólo de personas o de grupos políticos, sino también de proyectos, programas y planes, de estructuras, de políticas, estrategias y enfoques políticos y administrativos que afectan a la APF tanto en lo cuantitativo como sobre todo en lo cualitativo.

En los cambios de administración durante el régimen del PRI, como partido hegemónico y de estado, tales cambios no tenían repercusiones tan fuertes y sentidas pues aun cuando cambiaban las personas y un nuevo grupo sustituía al anterior, todos pertenecían al mismo partido y compartían fundamentalmente la misma ideología, el mismo estilo de hacer política y de gobernar con sus respectivos matices; pero siempre leales, alineados y subordinados todos a la autoridad suprema indisputada e indiscutible del presidente en turno, quien además era a la vez el jefe y gran decisor dentro del partido.

A fin de cuentas, la inmensa mayoría de priistas en el gobierno encontraba su reacomodo en el aparato burocrático federal tras una espera de 6 años cuando más larga, pero en la práctica real el tiempo de espera no rebasaba uno o dos años; además existían otras opciones de colocación como lo eran los ejecutivos estatales, hasta los municipales, o el legislativo y en algunos contados casos en el judicial, finalmente todo el país era territorio del mismo partido.

Por otra parte, al entender y aceptar todas las reglas no escritas de la sucesión y de las designaciones ordenadas desde la presidencia en forma por demás disciplinada y con base en las lealtades personales, los cambios se realizaban sin mayores sobresaltos y con el valor tácitamente entendido aceptado de "hoy por mí, mañana por ti" y "a cada quién si turno".

Sin embargo, ante el hecho real de la alternancia en el poder ejecutivo federal con la elección de Fox y el acceso al poder de otro partido como lo es el PAN, los cambios en la vida política del país en general y en la administración pública federal en particular se tornan mucho más difíciles, complejos e inciertos como de facto ha sucedido.

Por primera vez en la vida política de nuestro país nos enfrentamos a un gobierno dividido, una presidencia débil, con un gabinete por demás bisoño y novato, con un Congreso Fortalecido, con un partido (el PAN) claramente deficitario en cuadros entrenados y expertos en las múltiples materias y leyes de la administración pública y con el riesgo de parálisis parlamentaria y administrativa, con sus consecuentes costos de eficacia, eficiencia y, lamentablemente, también de legitimidad administrativa y, lo que es peor de legitimidad ética.

Ante tal panorama y tras los reiterados cambios y renunciaciones en el "gabinetazo", se torna más importante y necesario que el ejecutivo federal cuente con un personal de servicio público profesionalizado con base en el mérito, capaz y ético que satisfaga suficientemente las demandas ciudadanas y lleve a realización los proyectos y políticas públicas que emprenda el partido político en el poder a través de los servidores públicos electos y/o nombrados por libre designación como nombramientos "políticos". También servirá adecuadamente para mantener la continuidad de los proyectos y programas, así como conservar la memoria y la expertise institucional para resolver los problemas nacionales al margen de los avatares y las cooptaciones de los políticos y sus intereses partidistas.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CAPÍTULO 3

- (1) Cohen Ernesto y Franco Rolando, "Evaluación de proyectos sociales" (5ª), México, Siglo XXI editores, 2000, p. 102.
- (2) Ibidem, p. 104.
- (3) Ayala Espino José, "Diccionario moderno de la economía del sector público", México, Editorial Diana, 2000, p. 94
- (4) Ibidem, p. 94.
- (5) Aguilar Villanueva Luis F., "La reforma del estado mexicano", publicado originalmente en "Gestión y análisis de políticas públicas", México, 1994, p. 138.
- (6) Ibidem, p. 140, 141.
- (7) En esta sección me apoyo en el trabajo de Francisco Gil Villegas Montiel, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", publicado en "La ciencia política en México: Estado actual y perspectivas", México, UNAM, FCPS-CEIP, 1986, passim.
- (8) Ibidem, p. 284.
- (9) Méndez José Luis, "La Profesionalización del estado Mexicano; ¿Olvidando o esperando a Godat?", Revista el Cotidiano N° 72, Octubre 1995, p. 14.
- (10) Alduncin Abitia Enrique, "Los valores de los mexicanos. México en los tiempos de cambio", México, Fomento Cultural Banamex, 1998, p. 188.
- (11) Roderic Ai Cam. Op. Cit. p. 71.
- (12) Organización de las Naciones Unidas, "Manual de Administración Pública", Nueva York, 1962, p. 41, citado por Miguel Duhalt Krauss en "La administración del personal en el sector público", México, UNAM, 1970, p. 15.
- (13) María del Carmen Pardo, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", Revista Gestión y Política Pública Vol. IV, N° 2, 2° semestre 1995, p. 278.
- (14) María del carmen Pardo, Op. Cit. p. 278.
- (15) José Luis Méndez, Op. Cit. p. 14 nota 4.
- (16) Mauricio Merino, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", Revista de Administración Pública (RAP) N° 91, México, 1996, p. 6.
- (17) Ibidem, p. 7.
- (18) Bernardo Vázquez Colmenares Guzmán, "La profesionalización del servicio público", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) N° 31, julio-septiembre, México, 1996, p.34.
- (19) Mauricio Merino, Op. Cit., p. 9.
- (20) Ibidem
- (21) Véase Miguel González Avelar, "Un servicio civil de carrera", Revista IAPEM N° 31, julio-septiembre, México, 1996, p. 13 y 14.
- (22) Mauricio Merino, Op. Cit., p. 14.

CAPÍTULO 4 LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

4.1 Aspectos de la Profesionalización

4.2 La administración moderna de personal de servicio público.

4.1 Aspectos de la Profesionalización.

En la literatura actual sobre el servicio público frecuentemente se habla de "profesionalización", de servidores públicos "profesionales" sin que, al parecer, se haya precisado ni tal vez profundizado en la carga conceptual del término ni en las repercusiones que tal conceptualización pudiera tener sobre el servicio público en sí como la imagen perceptible de la administración gubernamental ante la sociedad, como también en los servidores públicos en cuanto personas en un contexto laboral-social ante un horizonte de realización integral de su personalidad y socialidad.

La profesionalización no se debe reducir a la pura capacitación y adiestramiento para el trabajo, ni a la formación intelectual, afectiva y moral más allá de las habilidades propiamente técnicas y funcionales. La profesionalización abarca eso y más; comprende también el horizonte de realización integral de los individuos en la organización laboral y que, en nuestro caso, conlleva el carácter de servicio público gubernamental; es decir, la procuración del bien común de la sociedad a la cual se debe el estado y particularmente el gobierno en cuanto poder ejecutivo al servicio de los ciudadanos.

Si se atiende al origen etimológico, "profesión" se deriva de latín "professio-nis": declaración, manifestación; declaración pública, oficial, profesión; ésta a su vez se deriva del verbo "profiteor" que significa: declarar presentarse como candidato, reconocer que, **profesar, ejercer, dedicarse a**. El diccionario de la lengua da la siguiente definición: "Acción y efecto de profesar. Empleo, facultad u oficio que cada uno tiene y ejerce públicamente. Por su parte profesar tiene, entre otros, el significado de ejercer una cosa con inclinación voluntaria y continua, creer, confesar.

Weber la define así: "Por profesión se entiende la peculiar especificación, especialización y coordinación que muestran los servicios prestados por una persona, fundamento para la misma de una probabilidad duradera de subsistencia o de ganancias." (1) Referida a la organización burocrática (en sentido weberiano), el mismo autor manifiesta: "El cargo es una profesión. Esto se manifiesta ante todo en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo... La ocupación de un cargo no es de hecho ni de derecho considerada como la posesión de una fuente de

emolumentos o rentas producidas por el cumplimiento de ciertas funciones... Tampoco es estimada como un intercambio remunerado de funciones, como ocurre en el contrato de trabajo. La ocupación del cargo es considerada, inclusive en las empresas privadas, como la aceptación de un deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada..." (2).

Cabe destacar que el aspecto específico de lealtad moderna al cargo, sobre todo cuando se trata de una tipo puro de dominación, no se subordina a una persona a modo de señor o patriarca, sino que se pone al servicio de una fidelidad objetiva impersonal referida a una institución.

1) Historia de la idea de profesión. (3)

Debido a las limitaciones intrínsecas de este trabajo, no es posible incursionar ampliamente en la historia de la idea de profesión. Baste decir que la antigüedad griega y latina no conoció todavía el concepto de profesión en el sentido medieval o moderno de la palabra. En la edad media la idea de profesión se ve fuertemente influenciada por la concepción teológica-cristiana del mundo, ligada a los monasterios y a los escritos de Santo Tomás de Aquino principalmente en el sentido de "ética profesional" cuya orientación predominó sobre los seculares agrupados en los estamentos, gremios o clases servidoras. En la edad moderna se distinguen dos diferenciaciones de la ética cristiana profesional: una en el luteranismo y en el calvinismo, otra en la corriente de secularización: ilustración, idealismo, neohumanismo, clasicismo alemán, capitalismo y socialismo.

Lutero, al igual que santo Tomás de Aquino, subraya la vinculación y orientación social del trabajo profesional; en ello reside su finalidad objetiva inmanente. El servicio al prójimo, dondequiera y comoquiera que se practique, es profesión. El trabajo del hombre no es otra cosa que descubrir y conservar los bienes de Dios. Así pues, mediante las diferentes profesiones humanas crea Dios orden en el mundo. Las ideas luteranas acerca de la profesión desembocarán en el concepto secularizado de profesión, entendida en el sentido de vocación de la moderna sociedad burguesa la cual lo extendió a todos los estados mundanos. El mero trabajo profesional se ha identificado sencillamente con la vocación (klesis) cristiana, la habilidad se ha identificado con la obediencia a la vocación.

Para el pensamiento teocéntrico de Calvino, la vida humana es tal como debe ser si está referida a Dios, si el hombre ejecuta lo que Dios le ha encargado. La mejor forma de vida consiste en el cumplimiento de los deberes profesionales, que son un encargo divino.

La impronta específicamente calviniana es la marcada insistencia en la comunidad y su voluntad de acción histórica. Destaca en forma nueva el aspecto comunitario de la profesión; la comunidad, no el individuo, es la que primeramente tienen profesión; el individuo se limita a participar en la profesión dada de antemano a la comunidad. Así cada cual debe prestar su servicio a la comunidad como profesión. Otra

característica del pensar de Calvino es el desarrollo de una clara ética del negocio de préstamo a interés; reconoce y aprueba las virtudes de la vida económica. Con esto se despoja al negocio del préstamo a interés del odio y desprecio históricos. Más aún, con ello se preparó el camino a la avaricia de lucro, a la ambición egoísta de provecho y finalmente al capitalismo moderno. El calvinismo ha afirmado decididamente una religión del éxito económico y ha ofrecido, a la vez, a los que consiguen ese éxito la buena conciencia y la perspectiva de salvación eterna. La amalgama teológica de seguridad de la salvación y de éxito profesional implicó inevitablemente el riesgo de graves equívocos como transformar la vocación, en el sentido religioso de la palabra, en la pura y sola profesión como irrefrenada prosecución del lucro.

La corriente secularizadora de la profesión pasó por una serie de etapas, desde la Ilustración hasta el socialismo.

a) Ilustración.

El racionalismo y el individualismo se manifiestan como las fuerzas motrices de la edad moderna. Frente al absolutismo monárquico se yergue el "pathos" de libertad, igualdad y fraternidad propagado eminentemente por la Revolución Francesa de 1789, pero ya presente en la declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica en 1776, con la que se inició la era de los derechos del hombre. Cabe enfatizar que en ese mismo año apareció "La riqueza de las naciones" de Adam Smith donde se exponían los principios económicos para una nueva era.

b) Idealismo, neohumanismo y clasicismo alemán.

La organización social por "profesiones", de igual valor en sí, basadas únicamente en el trabajo realizado, comenzó a desplazar a la organización de la sociedad por "estados". Este proceso se apoyó fuertemente en el idealismo de Kant y sus seguidores más notables. La profesión, basada en el concepto central de deber cívico, apareció como algo generalmente humano, a lo que nadie podía sustraerse y que a cada quien asignaba su posición en la sociedad.

J. G. Fichte afirma que la buena elección de la profesión no debe proceder del capricho e irreflexión, sino que debe ser digna de la madurez moral de la humanidad; sólo el riguroso examen de sí mismo conduce a cada uno al debido puesto en el sistema de profesiones; sólo se puede mejorar realmente a la sociedad si las profesiones superiores (relacionadas con el conocimiento y la moral) e inferiores (relacionadas con la producción y el comercio) se hallan en adecuadas relaciones mutuas. Fichte deja en claro que cada uno sólo puede hallar su desarrollo y perfeccionamiento en la orientación al todo.

En la construcción idealista sobrevino con rigurosa lógica una nueva fuerza al estado como encarnación del todo (Hegel); sus leyes dirigen a los individuos a la obediencia voluntaria para la erección del reino de la razón. Con ello puede el

poder del estado intervenir en vastos sectores del obrar humano, hasta en la elección y ejercicio de la profesión.

Ante el estatismo idealista surge como reacción el neohumanismo alemán representado principalmente por Winckelmann, Lessing, Herder, W. von Humboldt, Goethe y Schiller. Humboldt enseñaba como verdadero y propio fin del hombre "el más elevado y proporcionado desarrollo de sus facultades en un todo integral". El movimiento del romanticismo posterior acentuó las aspiraciones y tendencias comunitarias incluido el estado, como un intento de renovar el orden de estamentos del medioevo. El romanticismo vio y subrayó de la misma manera a la persona y a la comunidad, el aspecto individual y social de la profesión y pretendió integrar ambos religiosa y teológicamente. Sin embargo no tuvo un influjo extendido y vital.

c) Capitalismo y Socialismo.

El liberalismo económico proclama la libertad irrestricta de la empresa económica (*laissez faire*); el industrialismo con su rápido fortalecimiento y expansión asegura al liberalismo su influjo. La economía capitalista trabaja principalmente con vistas al lucro, a la acumulación del capital y no en función primordial del hombre. El individualismo extremo le sirve de base para darle un único sentido a las disposiciones legislativas que garanticen la libre oferta y demanda en la concurrencia del mercado. La división cada vez más aguda entre capital y trabajo actúa sociológicamente como tensión entre burguesía y proletariado. El trabajo de los asalariados deviene degradado y rebajado a la condición de mercancía; es despojado de su carácter moral y en la ley de oferta y demanda compete desfavorablemente junto con el hombre que lo realiza con la máquina. Cuando el trabajo se convierte en mercancía, se produce necesariamente una baja de la idea de profesión. Por el contrario, en la economía capitalista se propende a reconocer al empresario, dueño del capital, como el verdadero y único titular de la profesión. La creciente industrialización impele a las empresas a especializarse cada vez más; y cuanto más se tecnifican y racionalizan los procesos laborales, tanto más intercambiable y reemplazable se torna el trabajador a la manera de un pieza de engrane de la gran maquinaria capitalista. (Recuérdese la aguda crítica de Charles Chaplin en su filme "Los tiempos modernos"). La sociedad de estamentos se transformó en una sociedad de clases a la que poco importaba la idea de profesión. Lo que antes se llamaba y era profesión, se convirtió en mera actividad lucrativa, en mera ocupación con vistas a la ganancia.

Por su parte, al socialismo tampoco le interesó mucho la profesión, pues ésta vinculaba al hombre de por vida a un determinado trabajo y además aseguraba la continuidad de la sociedad de clases. A la profesión, como forma de trabajo de toda la vida, constitutiva de estamentos o clases, debe suceder, por lo menos para la mayoría, el frecuente cambio entre prestación de funciones fáciles de aprender; con ello se debe despertar un gusto constante por el trabajo y se impide la formación o la persistencia de estamentos o de clases. El

socialismo reconoce el trabajo, pero niega la profesión. Sin embargo, con la catástrofe del socialismo real soviético las ideas del materialismo histórico-dialéctico de Marx han dejado de ser interesantes. La prevalencia indiscutible de la economía capitalista le ha hecho perder su fascinación ideológica. Sin embargo, es cierto que el capitalismo salvaje no se habría moderado de no haber existido la protesta y la lucha socialista; queda a su favor el sistema de la economía social de mercado.

d) Concepto actual de la profesión.

La tecnificación, la industrialización y la altísima división del trabajo y especialización de funciones han creado una situación nueva. Los procesos de producción en serie especializados, mecanizados e impersonalizados transforman al trabajador en un mero ejecutor casi mecánico de ciertas funciones puntuales, segmentadas y sumamente específicas despojándolo de ser el autor de su obra.

La monotonía de los procesos laborales impide que se produzca verdadera satisfacción en el trabajo y verdadero gusto por la función. El repetido cambio de funciones y de ámbito de trabajo, a veces voluntario y las más forzado, priva al trabajador de la estabilidad, de la certidumbre y de la actividad duradera que parecen ser esenciales a la profesión; aun cuando con una elevada capacidad de adaptación y acomodación se puede sacar mayor provecho de esa situación.

Cuando la profesión pierde la característica de continuidad, se convierte en mera actividad lucrativa, en un mero empleo con el riesgo de perder toda relación tanto con la persona como con la comunidad, y de que únicamente presuponga habilidades técnicas y sólo apunte a la ganancia material, dejando de lado la calidad moral y la vertiente realizadora del trabajo como obra humana.

Todavía no se sabe de cierto si la evolución social procede hacia una nueva forma de profesión o bien hacia una forma de trabajo más comunitaria o más bien puramente social. Sin embargo, para responder debidamente a la actual situación del trabajo es necesario afirmar un concepto de profesión que no sólo contenga las características de actividad continuada y de especialización, sino que lleve también inherentes los distintivos de la inclinación y de la aptitud, de progresiva ampliación y diferenciación del contenido y de la vivencia del trabajo.

Se entiende mejor ahora la profesión como la ocupación duradera, con la que el hombre se procura el sustento para sí y para su familia, en la que al mismo tiempo va desarrollando sus capacidades personales, se incorpora a la comunidad y presta su contribución al bien de la sociedad, y en la que estructura con orden y belleza la parte de mundo que se le ha encomendado.

2) Aspectos esenciales de la profesión.

Para desplegar la hondura de la esencia de la profesión es preciso partir de la idea de hombre como sujeto de la profesión. Hay que establecer como fundamento el principio de que todo hombre es persona, esto es, ser individual cuya naturaleza está dotada de inteligencia y libre albedrío con la misma dignidad de ser fin en sí mismo y para sí, por lo que tiene por sí mismo derechos y deberes que dimanen directa y simultáneamente de su propia naturaleza.

Dado que el hombre es persona, la profesión le ofrece la posibilidad de desarrollar sus capacidades potenciales e inclinaciones y de realizarse integralmente mediante su quehacer. Sin embargo, esta posibilidad no es ilimitada, el hombre que realiza una actividad profesional puede sin duda desarrollar debidamente su personalidad, pero él mismo es a la vez moldeado por la realidad profesional; cuanto menos libertad pone en juego, tanto más marcadamente lo forma o lo deforma el mundo en el que vive y actúa.

El aspecto personal de la profesión contiene también en germen el aspecto social; en la profesión asume el hombre su papel social, se vincula e inserta en la comunidad y en la sociedad.

Las profesiones nacen propiamente de las diferentes formas de unión humana en comunidad: familia, vecindario, raza, nación, humanidad; en estos conglomerados tiene lugar la profesión como papel social, lo que implica que la profesión no debe entenderse como un fenómeno puramente económico, sino ante todo como fenómeno social. La profesión está dotada de un alto significado como factor de integración social, y, finalmente, es un momento de estabilización, en el proceso social, una constante en el continuo de posiciones sociales.

Por otra parte, la persona humana no existe solamente en la socialidad, sino también en la materialidad, dado su ser corpóreo, por lo que la profesión pone también necesariamente al hombre en relación con el mundo de las cosas. Esto implica la indispensable procuración de la propia subsistencia personal y familiar y además el deber de aportar su contribución humana al orden y a la belleza de las cosas del mundo. Cuanto más alto es el dominio del hombre sobre la naturaleza material, tanto más se eleva por encima de la satisfacción de la mera necesidad de subsistencia, tanto más fácilmente destacan otros modos superiores de considerarla; finalmente, el hombre que trabaja no quiere ya únicamente sacar provecho del mundo material, sino que quiere imbuir el cosmos de espíritu y dominarlo con mayor facilidad.

Existe una íntima conexión entre la profesión y la vocación; bien puede decirse que la profesión es una especificación de la vocación. El hombre nace individuo pero está llamado a ser persona; nace macho y ha de devenir varón; nace hembra y ha de devenir mujer; y en el espacio-tiempo de su historicidad mediante la profesión deviene esta persona, varón o mujer. Esto explica el hecho de que una persona se

ocupe toda su vida con un determinado trabajo como resultado de un llamamiento (vocatio) o una misión.

Estos aspectos sociológico y antropológico, amplían sin duda la perspectiva económica de la conocida definición de Weber citada anteriormente. En todo caso, una definición real exhaustiva de la profesión debe abarcar conjuntamente los aspectos personal, social y material, y responder también a los aspectos ético, vocacional y aun religioso.

La profesión así entendida es más que mero trabajo. El concepto de trabajo es un concepto puramente material, que no rebasa el aspecto de lo técnico; mientras que el concepto de profesión tiene sus raíces esencialmente en la antropología y abarca respuestas más allá del concepto técnico de trabajo. De esta forma la ética del "trabajo profesional" implica que el trabajo está destinado a ser asumido como deber por el hombre para el desarrollo de sus capacidades potenciales de persona, para el servicio a la comunidad y para la conformación ordenada, bella y beneficiosa del mundo material, prescindiendo de si tal o cual trabajo se ha de considerar en concreto en el sentido estricto de "profesión" o como mero empleo que se pueda cambiar a discreción.

El hombre como persona está situado necesariamente en la comunidad; ahora bien, la personalidad y la socialidad están enraizadas en la corporeidad, ambas se verifican en la materialidad del mundo. Esta triple dimensión de la existencia humana -personalidad, socialidad, materialidad- debe ser reconocida por cada uno con claridad creciente y realizada con responsabilidad a lo largo de toda la vida. Uno de los puntos más importantes de la realización personal es precisamente la profesión.

4.2 La administración moderna de personal de servicio público.

"El factor humano es un elemento estratégico y determinante de la reforma administrativa del Gobierno en cuanto que es el recurso básico del proceso de cambio; sólo en la medida en que el perfil de cuadros públicos evolucione hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato, se podrá pensar en una *nueva* administración pública". (4). Por ello su centralidad y trascendencia.

En relación a la administración de personal del servicio público se dan básicamente, tres corrientes o sistemas alternativos de política de personal: el sistema de botín político, el servicio civil y la nueva gestión pública (new public management).

- a) El sistema de botín político (spoils system) es un sistema en el cual las decisiones y acciones relacionadas con el nombramiento y contratación del personal están motivadas, ante todo, por objetivos y preferencias políticas. También se le conoce como sistema de patrocinio político y obedece a un nombramiento discrecional basado en la autoridad política por afinidad

ideológica y por lealtad personal o de grupo. Por ejemplo, en los gobiernos nacionales y estatales, los miembros del gabinete y otros directores de organismos administrativos obtienen sus puestos mediante nombramientos políticos. Estas personas sirven en sus puestos bajo la voluntad del individuo que los nombró a quien le deben lealtad personal casi irrestricta; pueden ser destituidas en cualquier momento, sobre todo si el desempeño exitoso de su trabajo depende de su lealtad personal o filosofía política.

- b) El sistema de servicio civil de carrera se basa principalmente en el principio de mérito y de igualdad de oportunidades. Tiene dos objetivos: aumentar la eficiencia administrativa y la protección de los derechos de los empleados. Para conseguir y mantener esta eficiencia y profesionalismo en el servicio público se debe contratar precisamente al personal adecuado en las instituciones públicas de acuerdo con sus conocimientos, habilidades y capacidades y según los puestos disponibles, y darles un trato justo; es decir, darles un sueldo equitativo por el valor del trabajo, ofrecerles pensiones de retiro dignas y congruas y beneficios de salud; contratarlos y ascenderlos de acuerdo con sus méritos; tratarlos en forma imparcial mientras están en el servicio y protegerlos de influencias políticas.

En los sistemas de servicio civil, los funcionarios elegidos popularmente controlan los objetivos políticos y muchas veces nombran a otros funcionarios que se hagan responsables de gestionar el proceso burocrático. En muchos casos la legislatura mantiene el control sobre los recursos y limita el número total de empleados que una dependencia, entidad u organismo puede contratar y el presupuesto para el personal. Estos procedimientos garantizan la responsabilidad política.

Los sistemas de servicio civil evitan que la política afecte las decisiones del personal público, propician un funcionamiento del gobierno más eficaz; por ello muchos consideran al servicio público profesional como el mejor sistema para establecer los valores de eficiencia, eficacia y ética de la institución, la protección de los derechos individuales y para crear una burocracia que responda a la voluntad política y desarrolle la responsabilidad pública.

- c) Sistema de Nueva Gestión Pública (New Public Management) o nueva gerencia pública o managerialismo es una corriente de administración gubernamental que se gestó a raíz de la crisis del estado de bienestar social (welfare) hacia finales de los años setenta. Sus principales impulsores fueron Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos.

Se caracteriza, como proceso de gobierno, por la reivindicación y reactivación de la capacidad administrativa (gerencial) de la Administración Pública. Pretende la modernización-innovación-reinvención de la Administración Pública. Incorpora nuevas formas organizativas y gerenciales, tales como gestión financiera, gestión

estratégica, gestión de calidad, gestión del conocimiento, a fin de asegurar el manejo del entorno y asegurar la eficacia y la eficiencia de la administración, y la calidad de los bienes y servicios públicos. Se distingue por su orientación al ciudadano como sujeto participativo de la gestión y pretende mediante el proceso administrativo crear y agregar valor (público) a las comunidades políticas.

En el campo específico de administración de personal, actualmente en la nueva gerencia pública se observan dos tendencias predominantes: **1)** utilizar organismos o mecanismos opcionales para ofrecer servicios públicos y así reducir la cantidad de empleados públicos y limitar la función del gobierno; y **2)** aumentar la libertad en las relaciones de empleo para los empleados públicos que mantengan sus puestos.

En el primer caso los métodos o alternativas principales son: "compra de servicios" mediante convenios con otros organismos públicos o privados; la privatización; los acuerdos de concesión; los arreglos de subvención; los vales o comprobantes; los voluntarios; el esfuerzo personal; e incentivos impositivos y reglamentarios.

En el segundo caso, los cambios principales han sido: aumento en la cantidad de empleados temporales, prestación de servicios profesionales mediante honorarios y empleados de tiempo parcial, así como el incremento de contratos para empleados exentos que no forman parte del servicio civil.

Las posiciones exentas se clasifican como tales porque primero hay que crearlas, después se tiene que aprobar el presupuesto para mantenerlas. No obstante, estas posiciones no se clasifican como permanentes dentro del sistema del servicio civil y, por lo tanto, los empleados que las ocupan no tienen los puestos garantizados.

Los términos y las condiciones de trabajo se especifican en contratos de cumplimiento que detallan los objetivos y metas a cumplir o los resultados a alcanzar, el sueldo, los beneficios y el tiempo que durará ese empleo. Los contratos pueden renovarse de forma rutinaria con la aprobación del empleador y el empleado; pero éste puede ser despedido en cualquier momento, ya sea por un conflicto personal, por un cambio en la administración o por una reducción en el presupuesto.

Cada vez más los empleados técnicos y administrativos se emplean mediante estos tipos de contratos. Por lo general ellos reciben mejores sueldos y beneficios de los que pueden obtener empleados regulares del servicio civil.

Paralelamente a estos tipos de contratación se han formado agencias que sustituyen a los departamentos que, por su funcionamiento y tipo de servicio al público, se consideró que funcionarían mejor con criterios similares a los de la empresa privada: autonomía financiera, libertad de diseño de operaciones para lograr objetivos, determinación de salarios, para sus empleados con base en su productividad. Cada agencia es dirigida por un Jefe Ejecutivo, quien depende de un Ministro (Secretario de Estado) que le define las políticas y logros a obtener, pero que cuenta con plena autonomía para establecer las vías más eficientes para cumplirlos. Con esto se ha

querido hacer más eficaces las formas de operación administrativa y prestar servicios públicos más eficientes y satisfactorios por parte de las oficinas públicas.

Las razones aducidas por esta corriente (NPM) para efectuar los cambios arriba descritos estriban en que de acuerdo a su percepción, el sistema de carrera administrativa agrava el problema de ineficiencia, propicia una excesiva autonomía de las burocracias, se llega a una casi parálisis funcional debido a la inamovilidad laboral, servicios públicos erosionados, riesgo de un amplio poder de discrecionalidad de los funcionarios administrativos, de manipular programas para aumentar su influencia personal en la agenda gubernamental.

Sin embargo, es muy pertinente señalar que los países promotores de la Nueva Gestión Pública (específicamente países anglosajones que siguen aventajadamente el convenio OCDE: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos), a pesar de sus duras críticas hacia el sistema de servicio civil de carrera, no lo han suprimido; y en cambio lo mantienen aun cuando presenta desventajas y costos. Cabe inferir que los beneficios y ventajas que ofrece el sistema de carrera administrativa prevalecen sobre sus aspectos negativos.

Por otra parte, existe un importante número de países, desarrollados y en vías de desarrollo, que desde hace considerable tiempo han adoptado el sistema civil de carrera y lo mantienen como el mejor instrumento, al menos hasta el presente, para llevar a cabo exitosamente la gestión pública.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CAPÍTULO 4

- (1) Max Weber, *Economía y Sociedad*, F.C.E., México, 13ª, 1999, pág. 111.
- (2) *Ibidem*, pág. 175.
- (3) En esta sección sigo las ideas expuestas por Alfonso Aver acerca de la historia y filosofía de la profesión.
- (4) Donald E. Klingner, *La Administración del personal en el Sector Público*, Mc Graw Hill, México, 4ª, 2001, pág. 7.

CAPÍTULO 5: EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

5.1 Conceptualización

5.2 Política de Personal Público en la Administración Federal de México.

5.3 Estudio comparado de modelos de servicio civil en otros países.

5.4 Estudio comparado de experiencias de servicio civil en México.

5.5 ¿Por qué no se ha instituido el servicio civil en México?

5.6 Propuesta de un modelo de servicio civil.

5.1 Conceptualización del Servicio Civil.

Tradicionalmente se le ha conocido como servicio civil debido, sobre todo, a sus antecedentes históricos en el Reino Unido en el siglo XIX, "civil service"; sin embargo, existen otros sinónimos: función pública, servicio público, carrera administrativa, servicio profesional de carrera, funcionariado, etcétera. Aquí se usará indistintamente alguno de estos términos pero siempre con el mismo significado.

A continuación, menciono varias definiciones que se han dado acerca del servicio civil para considerar diversas perspectivas y luego intentar una síntesis propia.

Juan Pablo Guerrero Amparán lo define como: "Un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de entrada y salida, de la permanencia y movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil." (1)

José Ayala Espino al mencionar el servicio civil dice: "Es un término usado para referirse al proceso de adscripción y evolución de un funcionario en la administración pública de acuerdo con ciertas reglas: examen de admisión, evaluación periódica, grados académicos, años de servicio, escalafón, productividad, etcétera. Es uno de los requisitos para definir a un Estado moderno." (2)

José Luis Méndez Martínez se refiere al servicio civil en los siguientes términos: "Aunque las definiciones varían según el país y el momento, un servicio profesional de carrera es un sistema que regula la entrada y promoción de los servidores públicos basándose en el mérito y la capacidad profesional, en lugar de la afiliación ideológica o los vínculos partidarios o personales. Dicho sistema busca que la administración sea independiente de la política en cuando menos dos sentidos. Uno, que actúe neutralmente; y dos, que no esté sujeta a una evaluación político ideológica, sino a una basada en los resultados y la eficiencia con que éstos se logran. Incorpora también los principios de seguridad laboral, promoción conforme al mérito y de que a igual nivel o función, igual categoría y salario." (3)

El Diccionario de Política y Administración Pública define el servicio civil como: "El conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos puedan ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la Administración Pública, proporcionando a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales, como respuesta a las demandas públicas que el estado recibe a través de su aparato administrativo." (4)

Jorge G. Gasca Santos da esta descripción sobre el servicio civil: "Como concepto, el servicio civil debe entenderse como la comunidad de funcionarios y empleados públicos que realizan las actividades propias del gobierno y que no son del servicio político. Como sistema, se entiende como un método de administración de personal público cuyas características son el ingreso por concurso o exámenes, el ascenso por méritos (y también por antigüedad), la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo." (5)

Según Miguel Duhalt Krauss, "por servicio civil de carrera podemos entender un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública". (6)

E. P. Laberge distingue entre "sistema de mérito" y "servicio civil": "La frase (sistema de mérito) se emplea para describir el método de selección, retención en el servicio y promoción de empleados en el servicio público con base en su aptitud y capacidades. El término se usa frecuentemente como sinónimo de servicio civil y, efectivamente, en la práctica diaria se acepta como tal. Sin embargo, es posible que, bajo ciertas circunstancias exista el sistema de méritos sin existir por ello un administración de servicio civil en forma y, a su vez, es igualmente posible disponer de una administración de servicio civil en la cual de ignore completamente el sistema de méritos." (7)

Ricardo Jiménez dice que "el servicio civil de carrera puede denominarse como la estructura administrativa que permite la profesionalización de los servidores públicos a partir de procesos clave como son: el reclutamiento y selección de los candidatos que desean incorporarse a las administraciones; la capacitación permanente del servidor público; la existencia de estímulos y sanciones dentro del sistema

administrativo a partir del desempeño; y la evaluación periódica de los servidores públicos. Todo ello a partir de reglas de ascenso, de concursos transparentes, de igualdad de oportunidades y la exigencia de mejores servicios otorgados a la comunidad." (8)

El Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas ha definido el servicio civil de la siguiente manera: "Un servicio de carrera (al que se dan también otros nombres, vg. servicio civil o público) es el cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación." (9)

Se puede apreciar que en esta serie de definiciones y descripciones hay elementos comunes que convergen en varios conceptos clave: se trata de sistemas y métodos que fundados en determinados principios éticos y de administración aplican un conjunto de reglas para administrar y desarrollar personal público con el fin de que la Administración Pública responda con eficacia y eficiencia las demandas que le plantea la sociedad. En síntesis se puede decir que el servicio civil o servicio público de carrera es un sistema de administración del factor humano en las organizaciones estatales que pretende la profesionalización de los servidores públicos no políticos, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades para que con mejor eficacia y eficiencia satisfagan las demandas que la sociedad hace al estado.

5.2 La Política de Personal Público en la Administración Federal de México.

La política de personal abrumadoramente prevaleciente en la Administración Pública Federal (y también en las administraciones estatales y municipales) es la de nombramiento político asociado con el sistema de botín (spoils system).

Hasta el presente existe una excesiva discrecionalidad y centralización para nombrar a los funcionarios públicos desde la más alta burocracia (Secretarios de Estado, directores generales de organismos) hasta los niveles de mandos medios del personal llamado de "confianza" (por oposición al personal "de base" que generalmente es sindicalizado).

En primer lugar se encuentra el propio Presidente de la República, quien constitucionalmente tiene las más amplias facultades de libre nombramiento y remoción desde los secretarios de despacho hasta los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes (cfr. Artículo 89 constitucional, fracción II y III, IV, V, IX y XVIII). De igual forma sucede en orden jerárquico descendente por parte de los funcionarios tanto del sector central como paraestatal en el ámbito federal. De modo idéntico el modelo se repite y se multiplica en los niveles estatal y municipal.

Este sistema de nombramiento político (libre designación y más libre remoción) ha provocado histórica y administrativamente una cadena o red cuasi indestructible de lealtades personales y de grupo con una fuerte connotación político-ideológica-partidista que ha caracterizado a la burocracia mexicana desde 1929 con el PNR y después con el PRI como un cúmulo de aliados políticos distribuidos estratégicamente en la Administración Pública para mantenerse persistentemente en el poder.

De esta manera, en cada cambio de gobierno o de administración (cada 3 años para el nivel municipal y cada 6 años para el estatal y el federal) se reproduce cíclicamente el fenómeno de desplazamiento masivo de funcionarios de libre designación-remoción ya sea hacia otras dependencias o entidades del gobierno federal, o hacia los gobiernos estatales y municipales y hasta al ámbito del poder legislativo, o en el peor de los casos hacia fuera del sector de la Administración Pública. De forma semejante sucede con quienes ingresan o reingresan a la Administración Pública.

Su nombramiento o remoción, según el caso, obedece eminentemente a razones de lealtad personal o a razones político-partidistas, para pagar favores o para rodearse de un círculo de incondicionales de toda su confianza; en lugar de llevar a cabo una minuciosa y exigente selección bajo criterios idoneidad, de conocimientos, habilidades, capacidades y actitudes basada en la experiencia probada y en la honorabilidad de conducta demostrada en una trayectoria profesional.

Tal sistema de política de personal ha traído como consecuencias negativas e inevitables para el servicio público: ignorancia, improvisación, ineptitud e impericia; decisiones (o falta de ellas) erróneas y costosas, una reiterada y cada vez más onerosa curva de aprendizaje por la ineficacia, la ineficiencia y el déficit de legitimidad administrativa que trae consigo.

Por otra parte, esta continua rotación de funcionarios ocasiona la pérdida de la memoria institucional, de continuidad en los servicios y programas, la pérdida de inversiones en capital humano (capacitación, adiestramiento, certificación de habilidades, etc.); propicia la corrupción, la impunidad, la deslealtad institucional y la irresponsabilidad pública ante la radical incertidumbre en el empleo, todo lo cual repercute negativamente en los ciudadanos-usuarios en forma de insatisfacción reiterada, escepticismo y desconfianza.

Para los funcionarios "de confianza", al estar supeditados a la libre designación y remoción, su estabilidad laboral y su carrera profesional se torna altamente incierta, errática y volátil; e incluso están continuamente en estado de indefensión jurídica laboral frente al autoritarismo y discrecionalidad, muchas veces inopinados y hasta caprichosos, de su superior jerárquico. Esta situación desventajosa provoca, por un lado, una excesiva lealtad hacia el "jefe" o "padrino", rayana en el servilismo; por el otro, genera una fuerte proclividad a la corrupción y al abuso de poder con afanes patrimonialistas sobre los bienes públicos.

De esta forma "los 'trabajadores de confianza' carecen de un estatuto, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social por disposición expresa la fracción XIV de apartado B del artículo 123 constitucional" (4). Al carecer de regulación y protección legal, la situación del personal "de confianza" constituye un salto al vacío por su exclusión del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) en su artículo 8.

Por su parte los "trabajadores de base" sí tienen un estatuto, sí gozan de protección legal y de regulación por lo que tienen gran estabilidad y seguridad en el empleo (crf. Art. 123 constitucional, apdo. B y LFTSE art. 8); más aún, en la práctica son inamovibles y gozan de una "carrera" a través del escalafón (crf. Art. 123 constitucional, apdo. B fracción VIII); sin embargo están muy limitados en cuanto al salario y su horizonte de ascenso vía escalafón es muy reducido.

5.3 Estudio comparado de modelos de servicio civil en otros países. (10)

Aspectos y procesos más relevantes del Servicio Civil de Carrera en otros países.

1. Tradición Anglosajona.
2. Tradición Latina de Europa.
3. Tradición Latinoamericana.

Si se acepta como punto de partida que cualquier sistema de servicio civil de carrera es asimilable a un sistema de administración de personal, entonces la estructura administrativa se puede sintetizar en las siguientes categorías:

1. Fuentes normativas.
2. Principios rectores.
3. Reclutamiento, selección e ingreso.
4. Formación y capacitación.
5. Evaluación del desempeño.
6. Permanencia, promoción y carrera.
7. Separación.
8. Organismos de apoyo.

Internacionalmente no se consideró el aspecto de remuneraciones dado que las formas y los montos son tan variables como cada país en lo cuantitativo, aunque en lo cualitativo existen similitudes y diferencias considerables.

La selección y agrupación de países obedece a varios criterios: el servicio civil, aunque se originó en Alemania, ha sido más conspicuo en la tradición anglosajona, particularmente en el Reino Unido a partir del siglo XIX; además, los avances más significativos a partir de los 70's en el consenso de OECD, se han dado en el Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Por otra parte, es

indudable que el servicio civil es una institución propiamente dicha del estado moderno europeo, de ahí los interesantes aportes de la tradición latino-europea, Francia, Italia y España, y la tradición germánica, Alemania y Austria. Por último, pero no al último, está la tradición latinoamericana, en la que podemos advertir la adaptación del sistema de servicio civil al medio de países latinoamericanos, más cercanos y afines a México cultural, política y administrativamente.

1. Tradición Anglosajona

En esta tradición se agrupan: Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Además de su venerabilidad y prestigio desde el siglo XIX, este grupo de países se ha caracterizado a partir de la década de los 70's por sus reformas administrativas y avances estructurales como *avant-garde* de la nueva administración pública (*New Public Management*).

1.1 REINO UNIDO

1.1.1 Fuentes Normativas.

No tiene una norma de regulación general, sino una variedad de disposiciones del Parlamento y de la Corona. Orden del Consejo de la Administración Pública (1991) y Código de la Dirección de la Administración Pública (1993).

- Prerrogativa Real de la Corona.
 - Órdenes del Consejo.
 - Instrucciones internas de la tesorería y del Cabinet Office.
- Históricamente las fuentes del servicio civil se encuentran en el Informe Northcote-Travelyan (1854) y el Informe Fulton (1968)

1.1.2 Principios Rectores.

Principios de integridad, imparcialidad, objetividad, selección y promoción por méritos y rendición de cuentas ante el Parlamento.

1.1.3 Reclutamiento, Selección e Ingreso.

Sistema descentralizado: las dependencias deciden sus prácticas y sus criterios de reclutamiento y selección, también deciden sus estructuras y tabuladores, excepto en el *Senior Civil Service*.

Los principios que se aplican para selección e ingreso son: mérito, competencia justa y abierta, savia nueva, capacidad de adaptación.

Condiciones y requerimientos de acceso: Nacionalidad, procedimientos normados por principios de transparencia y evaluación, criterios y requisitos específicos fijados por los departamentos.

Vías de ingreso: vía principal, vía rápida, acceso como alto funcionario, acceso por los grados más bajos de cada clase o cuerpo, por concurso abierto y equitativo según los méritos de cada aspirante y que exigen una educación universitaria previa de alta calidad. Sin embargo, entre más se lleva en la escala administrativa, más se atenúan los requerimientos de formación académica y más se acentúa el papel de la experiencia práctica. Se permite, además la contratación directa (libre designación) de personas ajenas al cuerpo de funcionarios en todos los niveles del escalafón.

1.1.4. Formación.

Cada ministerio y agencia ejecutiva es responsable de proporcionar la capacitación y el desarrollo profesional de su personal.

1.1.5. Evaluación del Desempeño.

Basada en los méritos y en la adecuación para asumir nuevas responsabilidades. Evaluación del desempeño anual, ésta influye en la carrera y en las remuneraciones.

Cada departamento tiene su sistema de evaluación, excepto el *Senior Civil Service*; el sistema evaluatorio de éste último se espera sea adoptado por todos a partir de 1999. También existe una evaluación por parte de la ciudadanía por medio de "Citizen's Charter".

1.1.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

El servicio civil es una carrera administrativa y existe un régimen de promoción interna indistintamente del grado por el que se haya ingresado de origen.

El régimen promocional se sustenta en la aptitud del candidato al ascenso por medio de un informe preparado por una comisión integrada en cada ministerio, con fundamento en su evaluación anual. Intervienen como factores el grado, el destino y el desempeño.

La promoción no ocurre por grados, sino entre puestos, de modo que la idoneidad del candidato promovido es asegurada en atención al cargo a desempeñar. Los altos cargos tienen estructura flexible en función del cargo, la responsabilidad y el rendimiento.

A partir de 1991 se pretende incrementar la rentabilidad del gasto público a través del incremento de la responsabilidad de los distintos funcionarios, con base en objetivos

y responsabilidades definidas, incluyendo regímenes salariales vinculados a la productividad, incrementando la calidad del trabajo y ejerciendo un estricto control sobre el gasto corriente.

1.1.7. Separación.

Las condiciones de salida pueden ser por jubilación o por expulsión. Jubilación: edad normal 60, prórroga voluntaria hasta los 70. Jubilación voluntaria hasta los 50 y en algunos casos, forzosa.

Expulsión: se puede despedir a alguien sólo por causas justificadas: por incompetencia manifiesta, falta notoria y persistente de rendimiento, por razones disciplinarias o a consecuencia de reducción de efectivos.

1.1.8. Organismos de Apoyo.

La *Office of Public Service* que es parte del *Cabinet Office* depende del primer ministro y es responsable de la eficiencia operacional del gobierno central y del desarrollo de reformas del servicio público.

El departamento de finanzas fija el presupuesto de las secretarías.

1.2. CANADÁ

1.2.1. Fuentes Normativas.

El Acta del Servicio Civil en 1908 crea la Comisión de Servicio Civil cuyo objetivo es calificar y evaluar la competencia de los individuos interesados en acceder al servicio público.

Acta sobre el Empleo del Servicio Público de 1967, se crea la Moderna Comisión del Servicio Público, con la responsabilidad de establecer un sistema méritocrático y consolidar la práctica de neutralidad y apartidismo políticos en el servicio público.

Las disposiciones jurídicas que rigen el servicio canadiense son: Acta de Empleo del Servicio Público, Acta de Relaciones de Apoyo en el Servicio Público, Acta de Administración Financiera, Acta de Superanuencia del Servicio Público, Acta de Compensación de los Empleados Gubernamentales, Acta de Servicio Civil.

1.2.2. Principios Rectores.

Competencia: capacidad de responder a las necesidades complejas del gobierno y un entorno económico cada vez más competitivo.

Objetividad: garantizar honestidad, neutralidad política y apartidismo en toda la administración pública.

Representatividad: reflexionar y decidir considerando los valores, experiencias y aspiraciones de todos los canadienses.

Estabilidad: conservar y acumular el conocimiento y las habilidades para las generaciones futuras; conservar en el largo plazo la capacidad de decidir conforme al bien e interés público.

Equidad: otorgar garantías de igualdad de oportunidades en el proceso de selección con énfasis en grupos de discapacitados, indígenas, de género y minoritarios.

1.2.3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

Este proceso comprende una diversidad de requisitos y pruebas consignados en el Acta de Empleo del Servicio Público (1993) para comprobar que el candidato tiene el perfil y las habilidades necesarias para desempeñar una determinada función. Para ello se aplican exámenes, pruebas, cuestionarios, entrevistas e investigaciones; asimismo, se valora si el candidato necesita formación o instrucción previa para desempeñar las labores que le fueron encomendadas.

El Programa de Asignación Profesional (PAP) se encarga de la formación de cuadros administrativos y su profesionalización tanto de cuadros operativos como de los ejecutivos. El PAP trabaja en tres fases: selección, educación y asignación.

1.2.4. Formación.

La Comisión del Servicio Público (CSP) se encarga de incrementar la competencia del servicio público, mantener su apartidismo, su representatividad y accesibilidad. Para ello se vale de dos programas: el Programa de Desarrollo Acelerado de Ejecutivos y el Proceso de Precalificación del Delegado Asistente Ministerial. Con estos programas se pretende el desarrollo continuo de administradores, ejecutivos y superiores de actividades administrativas; diseñar estrategias de aprendizaje para no ejecutivos; iniciar el servicio público basado en sistemas computacionales.

1.2.5. Evaluación del Desempeño.

El Departamento del Tesoro se responsabiliza de clasificar a los servidores públicos y generar mecanismos de movilidad entre los grupos laborales independientemente de las tendencias del mercado laboral; es decir, la movilidad no está determinada por los ritmos del mercado laboral, sino por el desempeño del trabajador.

En lo relativo a la evaluación, el sistema de clasificación se apoya en dos procesos: el proceso de análisis laboral y la evaluación laboral. El primero se realiza mediante un análisis de las labores realizadas y un reporte de actividades hechas; el segundo evalúa las labores de acuerdo al estándar establecido por el puesto que ocupa.

1.2.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

La promoción y la carrera administrativa están supeditadas a la evaluación laboral y el análisis de desempeño de actividades laborales.

1.2.7. Separación.

La separación del servicio civil se puede dar por jubilación o por separación forzosa. En el primer caso obedece a razones de edad, años de servicio y estado de salud; en el segundo generalmente por bajo desempeño o por cuestiones disciplinarias.

1.2.8. Organismos de Apoyo.

La coordinación y gestión centrales de la administración pública se divide entre la Presidencia del Gobierno, la Oficina para la Función Pública y la Ciencia (OPPS) y la Oficina del Tesoro. La OPPS depende directamente del primer ministro, en tanto el ministro para la administración pública tiene a su cargo la organización y la eficacia de la administración pública en todos sus aspectos y lo relativo al servicio civil.

1.3. NUEVA ZELANDA

1.3.1. Fuentes Normativas.

El sistema es totalmente abierto y delegado, funciona por medio de dos sistemas: uno formal que se integra de normas e instituciones; otro informal que se constituye a través de la presión grupal para inducir un comportamiento ético y efectivo.

1.3.2. Principios Rectores.

Existe total autonomía para los jefes ejecutivos de departamento; sin embargo, se sujetan a ciertos principios básicos: mérito, igualdad de oportunidades, equidad y ética.

1.3.3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

Los jefes ejecutivos tienen total autonomía sobre tabuladores y estructuras, y sobre reclutamiento y selección.

El ingreso al servicio civil se da por libre designación, pero con base en el mérito. Se hace convocatoria abierta y se puede ingresar al servicio a cualquier nivel. Si alguien en una agencia no está de acuerdo con una designación del jefe ejecutivo, puede pedir que se revise tal elección por el *State Sector Commission*.

La total discreción del jefe ejecutivo no se presta a injusticias por el sistema informal de la presión grupal tanto para el ingreso y la promoción, como para la separación.

1.3.4. Formación.

La *State Services Commission* es responsable de promover la capacitación y desarrollo de los recursos humanos.

1.3.5. Evaluación del Desempeño.

El jefe ejecutivo evalúa a su personal, pero la *State Services Commission* es la responsable de la evaluación de los jefes ejecutivos y de las agencias por separado. Los resultados de la evaluación de los jefes ejecutivos se reportan a los ministros responsables.

1.3.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

El jefe ejecutivo es el responsable de estas prácticas, pero con base en el mérito.

1.3.7. Separación.

El jefe ejecutivo puede despedir a alguien si lo considera necesario. A su vez, la *State Services Commission*, con autorización del gabinete, puede despedir a un jefe ejecutivo.

1.3.8. Organismos de Apoyo.

State Services Commission es el organismo responsable de asignar actividades y responsabilidades entre departamentos. Autoriza la asignación de altos puestos y evalúa el desempeño de los jefes ejecutivos. Es responsable de promover la capacitación y el desarrollo.

1.4. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Los orígenes del Servicio Civil en Estados Unidos se remontan a fines del siglo XIX en sustitución del *Spoils System*.

1.4.1. Fuentes Normativas.

Civil Service Act del Presidente Ulises Grant 1871 que crea la primera Comisión del Servicio Civil.

En 1883 la *Pendleton Act* restablece la Comisión del actual sistema de méritos para el servicio público al introducir tres elementos esenciales: la competencia justa y abierta para acceder al empleo público; la selección a través de exámenes imparciales; la separación de influencias políticas de los criterios de ascenso y promoción.

La *Civil Service Reform Act de 1978* promovida por el presidente James Carter para flexibilizar el servicio civil y permitir un mayor control discrecional del Ejecutivo. También con esta reforma se crea el *Senior Executive Service* (SES) como un cuerpo de élite de altos funcionarios contratados bajo condiciones especiales de experiencia en alta dirección, capacidades profesionales y antigüedad.

A raíz de la gestión de Ronald Reagan y de sus sucesores, George Bush y William Clinton, ha habido fuertes cambios en la administración civil: reducción drástica del aparato burocrático, énfasis en la calidad, la eficiencia y la productividad administrativas. El gobierno de Clinton ha invertido en una mayor desregulación, profesionalización y descentralización de la administración.

El Vicepresidente Al Gore en 1993 en la *National Performance Review* propone una nueva relación entre el gobierno y sus empleados con los siguientes objetivos: redimensionamiento, simplificación y flexibilización.

Legislaciones principales:

- *Civil Service Act*. de 1978: disposiciones generales para la reglamentación del empleo público y las prácticas de contratación, selección, promoción inherentes al Servicio Civil.
- *Civil Rights* de 1972 y 1991: establece los derechos civiles básicos y prohíbe toda práctica discriminatoria en el acceso a empleos o en el trato a minorías.
- *U.S. Code Title 5*: define los principios que debe cumplir el sistema de méritos de EE.UU.
- *Occupational Health an Safety Act.*: regula las condiciones de higiene, salud y seguridad en el trabajo.

- *Equal Pay Act.*: promueve el pago equitativo sin distinción de sexos en el empleo público.
- *Classification Act.*: regula el sistema de clasificaciones del Servicio Civil.

1.4.2. Principios Rectores.

Selección y promoción por méritos, igualdad de oportunidades y equidad de trato a todos los aspirantes sin discriminación alguna tanto para el acceso y la remuneración como para el despido.

Objetividad y neutralidad política.

1.4.3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

El proceso de reclutamiento presenta dos modalidades. Pasiva: las agencias que tienen puestos vacantes abren convocatorias públicas con la descripción del puesto y los perfiles requeridos para el cargo. Activa: las agencias que requieren personal para puestos especializados o de nivel gerencial buscan atraer a sus candidatos de fuentes confiables como las universidades. El reclutamiento puede ser interno o externo y los métodos más usados han sido: "On the spot hiring", "Screening" y "Benchmarking". Una de las autoridades encargadas del reclutamiento más importantes a nivel federal es *la Recruitment and Development Unit*.

La selección se lleva a cabo por medio de exámenes y pruebas de diverso tipo y aplicadas en varias formas. Los resultados se notifican a cada aspirante y se publica una lista de candidatos elegibles; de entre éstos se selecciona una terna de los mejores perfiles y de ella se escoge al ocupante del puesto.

El ingreso inicial no es definitivo, sino que se debe acreditar un período de prueba entre 7 semanas y 6 meses; si el resultado de la prueba es satisfactorio, entonces se otorga al aspirante una posición en servicio civil.

1.4.4. Formación.

El peso fundamental de la formación del servicio público recae en el sistema universitario. En Estados Unidos ha predominado el principio de empleo como fundamento del servicio público.

1.4.5. Evaluación del Desempeño.

El sistema de clasificación de puestos determina el nivel de pago al ingresar al servicio público y la escala progresiva dentro de una escala de pagos. El pago se determina por la posición de cargo en el sistema de clasificaciones. De la calidad del

desempeño dependen no sólo las promociones, sino también en parte los ingresos pecuniarios.

1.4.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

Todos los aspectos del servicio civil giran en torno al desempeño principalmente y a la antigüedad secundariamente.

1.4.7. Separación.

El sistema de retiro de empleados federales (1987) es un sistema flexible orientado a satisfacer las necesidades individuales. Tiene tres componentes básicos: beneficios del seguro social, beneficios adicionales mensuales si tiene alguna incapacidad y una suma de seguro por fallecimiento, un plan de beneficios básico que proviene de las contribuciones del empleado durante su carrera y por el gobierno a través del sistema de ahorro para el retiro.

Los empleados federales pueden ser removidos de sus cargos o reducidos en su grado por desempeño inadecuado.

1.4.8. Organismos de Apoyo.

Existen varias autoridades a nivel federal, entre las más importantes están: *Office of Personnel Management*: su misión principal es asegurar que el Servicio Civil se mantenga libre de influencias políticas y garantizar que los empleados sean contratados con base en el mérito.

Merit System Protection Board: se encarga de dirimir controversias entre empleados federales y autoridades federales relativas al empleo y sus prestaciones.

Equal Opportunity Employment Commission: resuelve sobre asuntos y quejas de discriminación en el empleo y violaciones a los derechos civiles.

1.5 ALEMANIA

El rasgo característico del sistema de formación funcional en la Alemania moderna es el servicio preparatorio establecido como prerrequisito del ingreso a la administración pública. La formación de servidores públicos ha comprendido de 3.5 hasta 8 años posteriores a los estudios universitarios.

1.5.1. Fuentes Normativas.

Ley fundamental de Bonn.

Ley marco federal de Derecho de Funcionarios.

Ley federal sobre el Estatuto de los Funcionarios de la Federación.

Reglamento federal sobre la carrera de los funcionarios.

Leyes y Reglamentos sobre la función pública de los Länder.

Se debe considerar como antecedente a Ley de Funcionarios del Reich de 1873 que estableció el régimen de la función pública alemana.

1.5.2. Principios Rectores.

De mérito, de igualdad de oportunidades, de estabilidad en el cargo. Principio de reserva de función. Pervivencia de principios tradicionales.

1.5.3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

Acceso según principios de aptitud, cualificación y rendimiento profesional.

Convocatorias públicas según la existencia de vacantes.

Gran variedad de procedimientos de selección: sistema de pre-ingreso o preparatorio cuya base es el examen de Estado que se realiza en dos ediciones a lo largo del proceso formativo: el primero se realiza después de los estudios universitarios; el segundo, luego de un período muy prolongado de servicio en diversos órganos de la administración pública. En promedio el servicio preparatorio debe durar 3.5 años para el primer examen; 5.5 años para el segundo examen. Una vez aprobado el tercer examen de Estado el novicio se ha convertido por fin, en funcionario público.

Los aspirantes, además de las prácticas y estancias profesionales, realizan exámenes orales y escritos. Se da, pues, un proceso graduado en etapas, prolongado directamente proporcional a la categoría a la que se desea ingresar.

1.5.4. Formación.

Alemania posee un excelente conjunto de planteles de formación profesional del servicio público. Destacan la Academia de Finanzas, el Centro de Formación y Capacitación Diplomática, la Academia de Policía y la Academia Federal de Administración Pública; en ésta se conceptúa la preparación de los funcionarios como un medio para aumentar la eficiencia de la administración pública, motivo por el cual se pone el acento en la formación administrativa y la práctica. Sin embargo, el plantel más célebre es la Escuela de Ciencia de la Administración de Spira, diseñada

como plantel de complementación, así como de suplementación, pues perfecciona la formación universitaria y resarce las deficiencias de sus programas de enseñanza.

1.5.5. Evaluación del Desempeño.

La evaluación del desempeño del puesto es factor determinante para el ascenso de grados de los funcionarios y es efectuada por el superior jerárquico.

1.5.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

La promoción está ligada al ascenso de grados dentro de la categoría, de las cuales existen cinco.

El ascenso de categorías es limitado y con requisito de examen.

El ascenso de grados depende de la evaluación del desempeño del puesto de trabajo.

1.5.7. Separación.

Entre las causas de extinción de la relación funcional están: jubilación (65 años), pérdida de derechos como funcionario por cuestiones disciplinarias, y, por último, la muerte.

1.5.8. Organismos de Apoyo.

Academia Federal para la formación de funcionarios (depende del Ministerio de interior).

Academia Federal de Finanzas.

Academia Federal de Correos.

Academia de Policía.

Escuela de Ciencias Administrativas de Peyer (institución académica especializada en administración pública, fuera del sistema universitario).

Escuela de la Ciencia de la Administración de Spira.

2. Tradición Latina de Europa.

2.1. FRANCIA.

La organización del servicio público francés se inició con la expedición de disposiciones especiales tales como la normalización de la actividad del servicio exterior (Talleyrand, 1834). Pero fue hasta 1946 cuando se expidió la Ley del Nuevo Estatuto General de Funcionarios, a través de la cual se estableció la Dirección General de la Función Pública y el Consejo Permanente de la Administración Civil. Esta disposición fue reemplazada por la que se promulgó en 1959.

2.1.1 Fuentes Normativas.

Ley para el desarrollo de las "Garantías Fundamentales" de los Funcionarios.

Estatuto General de los Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales (1984-1986).

2.1.2. Principios Rectores.

Principio de reserva de función. Principio de mérito como divisa democrática del servicio público. Principio de igualdad de oportunidades y equidad. Principio de imparcialidad política. Principio de libertad de opinión, de sindicación, de huelga, de movilidad.

2.1.3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

Se usa el sistema de concursos de oposición; éstos pueden ser abiertos o cerrados. Los primeros son libres para todos los candidatos que detenten determinados títulos; los segundos son oposiciones internas reservadas a servidores públicos con cierta antigüedad de desempeño y que cuenten con alguna formación. Existe una tercera vía a través de determinadas escuelas: Escuela Nacional de Administración (ENA), Institutos Regionales de Administración (IRA), Escuela Nacional de Magistratura.

La carrera administrativa en Francia se constituye por cuerpos; es decir, un conjunto de empleos que agrupa a los servidores públicos que desempeñan una carrera en condiciones iguales y que han sido reclutados a través del mismo procedimiento; se trata, pues, de un grupo de funcionarios sujetos al mismo estatuto particular y dotado de vocación para ocupar los mismos grados. Se mantienen cuatro categorías fundamentales:

- Categoría A: cuerpos de funcionarios superiores que diseñan las políticas y dirigen la administración pública.

- Categoría B: cuerpos generales de servidores públicos que básicamente hacen e implementan las políticas.
- Categoría C y D: los agentes puramente implementadores.

Las prácticas de reclutamiento y selección son centralizadas por cuerpos.

El ingreso es al servicio no al puesto. Sólo en casos de rangos muy altos se puede dar la libre designación. Se puede integrar personal mediante contratos, pero no entran en el servicio civil. La convocatoria abierta es sólo para ingresar al servicio y a cierto cuerpo. El ingreso al servicio siempre es por la parte más baja (pie de rama).

2.1.4. Formación.

La formación de los servidores públicos recae fundamentalmente en la ENA para los cuerpos superiores y los IRA para los cuerpos generales. Existen otras escuelas superiores especializadas, tales como la Escuela Nacional de Impuestos, la Escuela de Minas y la Escuela Politécnica.

La ENA ofrece una formación humanística, pero con sentido administrativo de Estado; su propósito es complementar la formación precedente de los programas universitarios.

Se da también formación continua a los servidores públicos según los acuerdos de 1989, 1992 y 1996. La política de capacitación merece particular atención, pues el 40% de los funcionarios estatales son capacitados cada año.

2.1.5. Evaluación del Desempeño.

La evaluación del desempeño reviste mucha importancia pues representa un requisito indispensable para la promoción de clase a clase.

2.1.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

El cimiento del sistema de la función pública es la noción de carrera. El individuo elige como profesión concreta el servicio administrativo y se compromete con una carrera de función pública. La vida profesional del funcionario se organiza de acuerdo con reglas de naturaleza impersonal que pretenden garantizar la igualdad entre los empleados y protegerlos ante las decisiones del poder político.

Organización en cuerpos y agrupación en categorías. Los cuerpos se estructuran en grados y niveles, a los que se les asignan un índice retributivo determinado.

La carrera en función de la obtención de grados se realiza dentro del cuerpo. Cada cuerpo regula en su estatuto particular su propio diseño de carrera.

Las promociones son de varias clases. De grado o escalafón dentro de una misma clase, es automática año con año en función de la antigüedad. De nivel o de clase a clase, es en función del mérito, por aptitud, con base en las calificaciones obtenidas en la evaluación del desempeño o por medio de concursos y pruebas. De categoría o cuerpo, es de carácter excepcional.

2.1.7. Separación.

En Francia cuando una persona ingresa al servicio, adquiere trabajo garantizado de por vida y es casi imposible despedirlo. Sin embargo, sí existen un cuadro de sanciones por un lado, y garantías procesales por el otro.

Se puede dar la separación del servicio por insuficiencia profesional o por cese disciplinario.

Se da también la jubilación y la renuncia voluntaria.

2.1.8. Organismos de Apoyo.

Además de la ENA y los IRA en el aspecto de formación, existen como autoridades: Consejo Superior de la Función Pública, Dirección General de la Función Pública, Conjunto Permanente de la Administración Civil, Centro Nacional de la Función Pública Territorial.

2.2. ITALIA.

Italia ha sido considerado tradicionalmente el país más eminente de los científicos de la política, pero también han sido relevantes sus sistemas de carrera administrativa. La modernización de su servicio público es reciente (1972) cuando se introdujo la categoría de Dirigente como eje de la carrera administrativa y un modelo de régimen unitario de servicio público.

2.2.1. Fuentes Normativas.

De la forma: Ley Núm. 421 (1992); Decreto Legislativo Núm. 29 (1993); Decretos Legislativos "Correctivos" Núms. 470 (1993) y 576 (1993).

Del régimen de empleo: Doble sistema de fuentes: convenio colectivo, código civil, leyes laborales. Ley, reglamento y actos de organización para ámbitos no privatizados.

2.2.2. Principios Rectores.

Principio de reserva de ley en cuanto a la organización de las oficinas públicas. Contratación o privatización de las relaciones de trabajo. Principio de mérito. Principio de igualdad de oportunidades. Principio de objetividad o imparcialidad política. Principio de libertad de expresión, de sindicación, de huelga.

2.2.3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

El acceso a la función pública se inicia a través de dos vías: los concursos de oposición en sus diversas modalidades y los cursos-concursos.

Por la primera vía ingresa el 70% de los aspirantes y admite servidores en activo con 5 años de experiencia laboral, también a personas que laboran en otros ámbitos del gobierno o del sector privado. La segunda vía está encomendada a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); los cursos-concursos sólo son elegibles para personas que tengan una licenciatura y sean menores de 35 años.

2.2.4. Formación.

Existe diversidad de cursos, los más largos tienen una duración hasta de 2 años y además un semestre de pasantía de aplicación que se realiza en la administración pública o una empresa privada.

El sistema de curso-concurso tiene 3 etapas; para pasar cada una de ellas se aplican pruebas orales y escritas, tesis y coloquios ante sínodo. Existe también evaluación continua. Las materias de estudio comprenden dos grandes temas: jurídicos y económico-políticos, con fuerte predominio del jurídico (67%).

Italia cuenta con buenos planteles de estudio: Escuela de Policía Científica (1902), Escuela de Correos (1907), Escuela Central Tributaria Ezio Varoni (1957), Escuela de Minas (1958), Instituto Diplomático (1967), Escuela Superior de Administración Pública (1963) y Escuela de la Administración Interior (1980).

2.2.5. Evaluación del Desempeño.

Por el principio de mérito se evalúa la actuación de los servidores públicos.

2.2.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

La estructura del empleo público consiste en: División de categorías (9) y perfiles.

La función directiva consiste en dos categorías: Primer Dirigente y Dirigente General. El Primer Dirigente tiene a su cargo las tareas principales; es el responsable político de orientar y controlar la actividad administrativa: organización de los servicios, distribución del personal, gestión y aplicación de los recursos. Su situación laboral es contractual, salvo en el servicio exterior y los funcionarios de prefecturas.

El Dirigente General se encarga de las direcciones generales de los ministerios y su régimen laboral está subordinado al estatuto de la función pública que tiene rango de ley.

El desarrollo de la carrera administrativa se realiza dentro del escalafón y de la categoría o nivel funcional, por antigüedad o por mérito.

2.2.7. Separación.

Las causas de extinción de la relación laboral son: renuncia, jubilación forzosa, jubilación voluntaria y por incapacidad. Recientemente se acepta el despido y puesto en disponibilidad (para dirigentes).

2.2.8. Organismos de Apoyo.

Las instituciones educativas mencionadas en el apartado de Formación.

2.3 ESPAÑA

Los antecedentes sobresalientes de la función pública en España datan de las reformas borbónicas donde el Real Decreto otorgaba un estatuto a los empleados (1721). La Constitución de 1837 sentó las bases para el ingreso en la administración basado en los principios de mérito y capacidad. En 1852, al amparo de la Constitución de 1845, se dicta el Real Decreto de Bravo Murillo, por el que se introduce por primera vez la carrera administrativa en España, sentando el principio de que en la provisión de los oficios públicos debían prevalecer consideraciones de interés público y no de tipo político.

Con la reforma de 1918 se da fin al sistema de despojos y los servidores civiles pueden permanecer en sus cargos. Los objetivos principales de la reforma son: incrementar el salario de los servidores civiles, conseguir la seguridad en el trabajo y extender la aplicación de los exámenes de competencia pública para el reclutamiento.

La última reforma del servicio civil anterior a las leyes vigentes fue en 1964 con la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE) con la cual se crea la Comisión Superior de Personal y el sistema de clasificación del trabajo que se articula con el sistema de carrera.

2.3.1 Fuentes Normativas.

Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP) de 1984, cuyos cambios más relevantes son: Estado descentralizado, Sistema de Carrera, acceso a la función pública a través de cuerpos de funcionarios, Ley de Funcionarios Civiles del Estado, Real Decreto del Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos, Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Real Decreto sobre Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración del estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas Dependientes. Ley de Órganos de Representación de los Funcionarios públicos, Determinación de las condiciones de trabajo y participación y Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

2.3.2 Principios Rectores.

Principio de igualdad, principio de mérito, principio de capacidad, publicidad de las ofertas de empleo.

2.3.3 Reclutamiento, Selección e Ingreso.

El acceso a la función pública se rige por los principios de igualdad, mérito y capacidad. El ingreso al servicio civil es centralizado y las ofertas de empleo se publicitan.

Existen órganos de selección: tribunales, comisiones permanentes de selección, establecidas por orden ministerial; para seleccionar personal operativo se constituyen órganos en cada convocatoria.

Los procedimientos de selección consisten en: sistemas de oposición, concurso de oposición y concurso libre.

2.3.4 Formación.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es el organismo responsable de la formación del alto funcionariado español, pues realiza la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios. Además ofrece cooperación técnica internacional en materia de administración pública.

El Instituto Iberoamericano de Administración Pública, de reciente creación y bajo la tutela del Ministerio de Educación y ciencia, imparte cursos de nivel superior, como la maestría en administración y gerencia pública.

También existen escuelas especiales: Academias militares, Escuelas de ingenieros de montes, de minas y de caminos.

2.3.5 Evaluación del Desempeño.

La evaluación del desempeño junto con los títulos académicos son necesarios para la movilidad dentro del sistema de función pública.

2.3.6 Permanencia, Promoción y Carrera.

La estructura de alto servicio público hispánico está integrada por los cuerpos de la administración civil del Estado.

Los cuerpos de funcionarios se agrupan de acuerdo con la titulación de estudios exigida para el ingreso y se conforma de cinco grupos (A, B, C, D, E) y los títulos van desde Doctor hasta certificado de escolaridad (nivel básico).

La carrera profesional está integrada por puestos clasificados en 30 niveles. El servidor civil recibe un grado inicial una vez que ingresó al servicio civil, y cada grado puede ser consolidado en un expediente personal. Se otorga un grado personal por el desempeño a los que son funcionarios de carrera. El avance en la jerarquía administrativa es un conjunto de oportunidades que el servidor público puede aprovechar en el plan de carrera.

La movilidad o el ascenso puede ser vertical (intradepartamental) y horizontal (interdepartamental) en el mismo nivel central.

2.3.7 Separación.

La condición de funcionario se pierde por: renuncia, pérdida de la nacionalidad española, sanción disciplinaria de separación del servicio, pena principal o acceso vía de inhabilitación absoluta o especial para cargo público.

La relación funcional se extingue por: jubilación forzosa a los 65 años, jubilación anticipada mediante incentivos.

2.3.8 Organismos de Apoyo.

Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría de Estado para la administración pública, Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. Las mencionadas en el apartado de Formación: INAP, IIAP y escuelas especiales.

3. Tradición Latinoamericana.

Aquí también se sigue el mismo esquema conceptual para establecer una comparación más completa y semejante. Se abordan tanto experiencias de América del Sur como de América Central ya que la cercanía y similitud cultural, política y administrativa es más cercana tanto por la historia como por la idiosincrasia y la tradición político-cultural.

3.1. ARGENTINA.

La estabilidad del servidor público argentino fue garantizada constitucionalmente desde 1957. Pero, a pesar de ello, todos los gobiernos que rigieron la Argentina desde ese año dictaron leyes de *prescindibilidad* de los servidores públicos; con base en esas disposiciones legales se decretaron cesantías discrecionales ejecutadas por los regimenes en turno. En cualquier caso, todo cesante fue indemnizado y las razones aducidas van desde necesidades del servicio hasta motivos político-ideológicos encubiertos.

A partir de 1986 se implementó un programa de rescate de la carrera administrativa para aumentar la profesionalización, innovar el servicio público y crear nuevas oportunidades para quienes se integraron a la administración pública. Paralelamente se establecieron procedimientos que aseguraran la objetividad, igualdad y transparencia en el ingreso al servicio público.

3.1.1. Fuentes Normativas.

Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA) que consiste en un esquema de carrera administrativa que se complementa con un Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas.

3.1.2. Principios Rectores.

A partir de 1991 se aplican los principios de objetividad, de mérito, de capacidad, de transparencia y ya no se privilegia la antigüedad o la afinidad político-ideológica como antaño.

3.1.3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

A partir de la reestructuración del sistema de escalafón (1986) hay una sola vía de ingreso a través de concursos y por medio del establecimiento efectivo de la carrera administrativa. Sin embargo, el sistema es cerrado, pues únicamente pueden

participar los funcionarios que estén inscritos en el Servicio Civil de Carrera; sólo el nivel más bajo de jerarquía de la carrera usa concursos abiertos.

El proceso de selección es muy estricto y complicado; basado en exámenes de conocimientos teóricos y resolución de casos reales.

3.1.4. Formación.

Hay que destacar el papel principal otorgado a la formación; pues la capacitación para el servicio público se eleva a la doble categoría de deber y derecho y se concibió como sustento primordial de la carrera administrativa.

La aprobación de cursos establecidos es requisito indispensable para el ingreso y el ascenso en la carrera administrativa.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es la organización responsable de la preparación de los altos funcionarios públicos con el objeto de incrementar la eficiencia de su desempeño, enaltecer su actitud de servicio y asegurar su compromiso con el régimen republicano y democrático establecido en el país.

3.1.5. Evaluación del Desempeño.

El requisito indispensable para la permanencia y ascenso en la carrera. Se define a nivel central, se realiza a los 6 meses de ingreso y después de cada año.

3.1.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

Se lleva a cabo según tres ejes rectores: evaluación anual de desempeño, capacitación y antigüedad. Cada uno de los puestos tiene definido un perfil específico que cada aspirante debe cubrir.

Todas las promociones se hacen con base en pruebas, cursos de capacitación y calificaciones; y ya no se privilegia la mera antigüedad. Las calificaciones se dan a conocer sin opacidad alguna y se aspira a desterrar la corrupción y la severidad arbitraria por parte de las comisiones calificadoras.

3.1.7. Separación.

La ley especifica que la separación ocurrirá después de la primera calificación deficiente en la evaluación del desempeño. También existen otras razones de índole discrecional, como por ejemplo "maltrato a un superior", que puede ocasionar la separación. La estabilidad en el cargo no es absoluta, sino condicionada por un desempeño eficaz.

3.1.8. Organismos de Apoyo.

El Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), dependiente de la Secretaría de la Función Pública, se encarga de la administración del personal que pertenece al Servicio Civil de Carrera.

El Programa de Formación y Capacitación de Funcionarios Públicos se responsabiliza de la capacitación de los aspirantes a administradores gubernamentales y al Servicio de Carrera Administrativa.

3.2. CHILE.

Entre 1974 y 1990 Chile realizó cambios significativos para fortalecer su economía y modernizar su administración pública mediante la privatización de servicios públicos y su descentralización.

Ya en 1989 la administración pública chilena estaba formada por casi 150 000 personas, de las cuales el 96% pertenecían al servicio civil de planta con su estabilidad laboral garantizada. El 4% restante es personal de confianza que sirve a discreción del presidente, sus ministros y los miembros superiores de la administración.

3.2.1. Fuentes Normativas.

El manejo de sus sistemas centrales de servicio civil están reglamentados por el Nuevo Estatuto Administrativo (Ley 18.834 del 23 de noviembre de 1989). Ley de Servicio Civil de Carrera. Ley de ministerios, dependencias y organismos que observan servicio civil.

La ley otorga grandes libertades a las dependencias para que hagan las adecuaciones que consideren necesarias para el manejo de los recursos humanos.

El Ministerio de Hacienda asigna los recursos financieros para la remuneración del personal (techo presupuestal) y cada organismo utiliza esos recursos y fija tabuladores según sus razones de conveniencia propia.

3.2.2. Principios Rectores.

Principios de objetividad, de mérito, de igualdad, de idoneidad y de autonomía institucional.

3.2.3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

La ley chilena establece los principios básicos de selección y reclutamiento, pero cada organismo tiene autonomía relativa suficiente para determinar los procedimientos que considere pertinentes.

El ingreso a los cargos de carrera como titular se hace únicamente por concurso público en los puestos más bajos o cuando no es posible ascender a un funcionario al cargo vacante.

Para la selección intervienen factores como los estudios y cursos de formación educacional y de capacitación, la experiencia laboral y las aptitudes específicas para el desempeño de la función que se trate. Existe un comité de selección que prepara y dirige el proceso. El reclutamiento externo es posible sólo en los niveles iniciales de la carrera administrativa (pie de rama), en los demás los concursos son cerrados. También se da la libre designación, pero se hace por tiempo limitado, máximo un año, y se evalúa el desempeño constantemente. No pertenece al servicio civil.

3.2.4. Formación.

La capacitación es de tres tipos: de ascenso, de perfeccionamiento y voluntaria.

Cada organismo o dependencia es libre de determinar los requisitos de acceso a la capacitación y de establecer convenios con instituciones educativas según sean sus necesidades.

3.2.5. Evaluación del Desempeño.

El sistema de evaluación del desempeño está basado en anotaciones de mérito y de demérito con base en el desempeño en períodos anuales. Se evalúan tres aspectos fundamentales, con base en las características y exigencias del cargo/función: conducta, criterio y discreción, y rendimiento y capacidad. Se usa una escala gradual: excelente, muy bueno, bueno, suficiente, insuficiente, deficiente y malo.

La evaluación la realiza el jefe directo de la unidad de adscripción del funcionario.

La contabilidad de los puntos de mérito y de demérito en cada aspecto de evaluación resulta en una catalogación de funcionarios como: distinción, normal, condicional y deficiente.

La ley establece los principios básicos para el proceso, pero cada organismo es libre de crear sus propios procedimientos de acuerdo con dichos principios básicos.

3.2.6. Permanencia, Promoción y Carrera.

Las promociones se realizan por concurso cerrado y sólo participan los funcionarios que reúnen los requisitos básicos sumados a las buenas evaluaciones de desempeño.

El funcionario que ocupa el primer puesto en el escalafón del cargo inferior al vacante tiene derecho de precedencia si cumple con los requisitos del puesto de ascenso.

3.2.7. Separación.

Las causales establecidas por la ley por las que un servidor público puede ser separado son: aceptación de renuncia, obtención de jubilación, declaración de vacancia, destitución, supresión del puesto, fallecimiento.

La declaración de vacancia se da por pérdida de salud irreversible o incompatible con el desempeño exigido del cargo; pérdida de alguno de los requisitos de ingreso al cargo; pero principalmente por un desempeño inadecuado por el que el funcionario sea catalogado como condicionado o deficiente.

3.2.8. Organismos de Apoyo.

Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

3.3 COLOMBIA.

Colombia inició la profesionalización de sus servidores públicos en la década de los sesentas. Las principales razones para implantar un servicio civil se basaron en profesionalizar a los servidores públicos para garantizar el mejoramiento de los servicios con base en el mérito individual. Su origen e inspiración ha sido el modelo francés, de ahí los controles centralizados.

3.3.1 Fuentes Normativas.

Ley del Servicio Civil de Carrera, la cual incluye a todos los miembros que se encuentren debajo de la posición de jefe de división (equivalente a director de área).

El Ministro de Hacienda asigna los recursos para la remuneración del personal. La estructura y procesos de reclutamiento y selección se controlan a nivel central por la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC); además es la responsable de vigilar y hacer cumplir las leyes en materia de administración de recursos humanos. La CNSC

no tiene el nivel ni el poder jerárquico de un ministerio; sin embargo, por decreto presidencial, todas las normas y reglamentos son de observancia obligatoria.

3.3.2 Principios Rectores.

Principio de mérito, de igualdad de oportunidades y de objetividad. Sin embargo, en la práctica parece haber corrupción y alto grado de discrecionalidad por parte de los ministerios lo que deviene en desconfianza de los servidores públicos hacia el sistema.

3.3.3 Reclutamiento, Selección e Ingreso.

El proceso de selección tiene como objetivo garantizar el ingreso de personal idóneo a la administración pública y el ascenso de los servidores con base en el mérito.

La CNSC dicta la regulación sobre el proceso de selección y de promoción y vigila su cumplimiento. Cada entidad u organismo es competente para aplicar dicha regulación y puede hacer modificaciones previo acuerdo con la CNSC.

Para la ocupación de vacantes se prevé un orden de prioridad: primero, el personal de carrera por el derecho preferencial de revinculación; segundo, el mejor empleado de la entidad del nivel al cual corresponda el cargo a proveer; tercero, la persona que ocupe el primer puesto en la lista de elegibles al concurso de ascenso o de concurso abierto.

El ingreso puede ser de dos modos, por concurso o por libre designación; pero ésta se realiza en casos muy específicos y por un período máximo de 4 meses. El concurso es generalmente cerrado sólo para miembros del servicio civil.

3.3.4 Formación.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC) tiene a su cargo la carrera administrativa; le corresponde formular directrices, planes y programas administrativos, administrar la carrera civil, formular y coordinar los planes de capacitación para servidores públicos.

En estrecha coordinación con el DASC funciona la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) creada en 1958, cuyo propósito es asesorar e informar sobre la normatividad y aplicación de técnicas administrativas en el sector público, y coordinar los programas de formación. Tiene un doble carácter de ser un centro universitario de enseñanza y una escuela profesional del gobierno para la formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos colombianos.

3.3.5 Evaluación del Desempeño.

La ley define los rubros a evaluar y el peso específico de cada uno en la calificación final. Las dependencias u organismos sólo definen la extensión en la cual cada rubro se evaluará.

El rendimiento, la calidad de trabajo y el comportamiento laboral del servidor son objeto de "la calificación de los servicios" que se aplica anualmente a cada servidor público. Dicha calificación interviene para determinar la permanencia o retiro del servicio, escalafonar la carrera, participar en los concursos de ascenso, otorgar becas y comisiones de estudio, conceder estímulos, evaluar los procesos de selección y formular programas de capacitación.

Las evaluaciones del desempeño deben cumplir con las siguientes características básicas dictadas por la CNSC: objetivas, justas y específicas, es decir, referidas a hechos concretos y a condiciones demostradas por el evaluado en el período en cuestión.

3.3.6 Permanencia, Promoción y Carrera.

Todos estos procesos dependen necesariamente de la evaluación del desempeño como factor preponderante.

Un aspirante a un puesto superior debe cumplir con estos requisitos:

1. Que la última calificación de servicios del aspirante en el momento de la inscripción sea igual o superior al 70% de la escala.
2. No haberse hecho acreedor de una sanción disciplinaria en el último año.
3. Haber desempeñado por un tiempo no menor a un año, como servidor de carrera, el cargo del cual sea titular.

La promoción se hace por concurso cerrado en el que sólo participan los funcionarios que reúnen los requisitos básicos y buenas evaluaciones de desempeño.

3.3.7 Separación.

La ley establece que a la primera evaluación deficiente del funcionario se declarará vacante su puesto como una de las causales de separación; por otra parte, menciona las siguientes: por renuncia aceptada, por supresión del empleo, por retiro con derecho a jubilación, por invalidez absoluta, por edad de retiro forzoso, por destitución, por declaratoria de vacancia de empleo en caso de abandono del mismo, por vencimiento del período para el cual fue nombrado o elegido.

Sin embargo, todo empleado inscrito en el sistema de servicio civil que sea separado de su plaza tendrá derecho a ser indemnizado o a un trato preferencial para su colocación en otra plaza similar.

3.3.8 Organismos de Apoyo.

Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) cuyos miembros son designados por el presidente de la república. Comisiones Seccionales de Servicio Civil. Registro Nacional de Empleados. Comisión de personal (por dependencia). Escuela Superior de Administración Pública.

3.4 VENEZUELA.

En Venezuela su Constitución Política sirvió de marco y sustento para establecer la carrera administrativa. En 1970 se promulgó la Ley de Carrera Administrativa que esboza los lineamientos generales del sistema de administración de personal y además contiene el Estatuto del Funcionario Público en el que se consignan sus derechos y deberes. Con la mencionada ley se creó también la Oficina Central de Personal dependiente de la Presidencia de la República como el órgano central de implantar una política general de la función pública en el país. La Oficina tiene funciones de naturaleza ejecutiva, normativa y de contraloría.

3.4.2 Fuentes Normativas.

La Ley de Carrera Administrativa (1970) es la fuente normativa del Sistema Nacional de Administración de Personal. La parte medular de la ley es el Estatuto del Funcionario Público.

3.4.3 Principios Rectores.

Principio de mérito por el cual se garantizan el desarrollo profesional de los servidores públicos y su permanencia en el servicio, asegurando la estabilidad en el cargo.

Principio de objetividad y de igualdad de oportunidades que permiten el ingreso por concursos públicos.

3.4.4 Reclutamiento, Selección e Ingreso.

La selección para el ingreso a la carrera administrativa se realiza mediante concursos a los cuales se les da la mayor publicidad posible. Se trata de concursos

abiertos a toda persona que reúna los requisitos previstos y los que se establezcan en las especificaciones del cargo respectivo, sin discriminaciones de ninguna índole.

Se evalúan los aspectos relacionados directamente con el cargo publicitado y los resultados de la evaluación se deben notificar a los aspirantes en un lapso no mayor a 60 días.

Tanto los nombramientos de funcionarios públicos de carrera como los de libre nombramiento y remoción los hace el presidente de la república. Los funcionarios de carrera son nombrados entre los candidatos que estén dentro de la lista de elegibles.

Las personas que ingresan a la carrera administrativa quedan sujetas a un período de prueba cuya duración y modalidades están sujetas a las características del cargo.

3.4.5 Formación.

Entre 1958 y 1975 se impulsó la reforma administrativa, y para implementarla se creó la Comisión de Administración Pública y la Escuela Nacional de Administración Pública (1962). Posteriormente en el Instituto Venezolano de Planificación, opera la Fundación Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno a cuyo cargo están tres cursos de posgrado en el nivel de especialización: uno en gerencia pública y los otros dos en planificación. En 1989 se creó la Escuela de Gerencia Social cuyo objeto es formar y capacitar de los funcionarios destinados a la administración de programas e instituciones de desarrollo social en Venezuela. Actualmente, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) tiene a su cargo la organización de la Fundación Instituto para el Desarrollo de Alta Gerencia abocado a la capacitación y promoción de los servidores públicos del país de niveles altos y medios.

3.4.6 Evaluación del Desempeño.

El sistema de calificación de los servicios comprende el conjunto de normas y procedimientos tendentes a evaluar y calificar la eficiencia y conducta de los funcionarios públicos según lo establecen los reglamentos de la ley respectiva.

La evaluación de los servicios se hace cada año y su calificación de resultados se tiene en cuenta para decidir los ascensos, aumentos de sueldo y licencias. Inclusive el personal que está sometido al período de prueba está sujeto a evaluación para decidir su ingreso a la carrera administrativa.

A todos los funcionarios de carrera se les aplican exámenes de evaluación y de su calificación depende que se les certifique como funcionarios de carrera.

3.4.7 Permanencia, Promoción y Carrera.

La calificación de los servicios como evaluación de desempeño es factor determinante para la permanencia, promoción y carrera de los servidores públicos.

3.4.8 Separación.

La separación del servicio público procede por: renuncia escrita, por reducción de personal, por invalidez y por jubilación.

3.4.9 Organismos de Apoyo.

Oficina Central de Personal dependiente de la presidencia de la república. Sistema Nacional de Adiestramiento de los Funcionarios Públicos. Sistema Nacional de Administración de Personal.

3.5 BOLIVIA.

Bolivia intentó una reforma de su servicio civil en el contexto de un conjunto de reformas estructurales de su economía. El proceso de ajuste macroeconómico a partir de la década de los 80's reveló la debilidad de los mandos superiores tradicionales de la administración pública boliviana; de ahí el proceso para fortalecer el servicio civil y en particular los mandos superiores. A mediados de 1992 se lanzó la creación de un nuevo Programa de Servicio Civil (PSC) cuyo propósito inicial consistió en fortalecer sólo a una parte menor de los mandos superiores de la administración. Dado el alto costo fiscal que suponía el nuevo financiamiento del personal seleccionado con altas calificaciones y bien remunerados, el grupo objetivo se redujo a sólo 2500; y para asegurar que éstos generasen "masas críticas" favorables al proceso de modernización gubernamental en el resto de las dependencias, se estableció un marco legal que ordenaba qué dependencias podían recibir a los funcionarios seleccionados, qué compromisos debían cumplir las dependencias y entidades para recibir a estos servidores y qué objetivos debían cumplir tanto las dependencias como los nuevos servidores al ocupar sus cargos.

3.5.2 Fuentes Normativas.

Ley 1168 de 1990 relativa al Servicio Civil por la cual se da un cambio radical en el sistema de manejo de la administración pública.

La ley boliviana contiene normas básicas para todas las dependencias, pero otorga autonomía a todas las entidades para reglamentar los procesos de gestión. El Ministerio de Hacienda asigna los recursos para remunerar al personal de cada dependencia, y cada una de éstas propone sus tabuladores de sueldos y estructuras

organizacionales de acuerdo con las políticas dictadas por el Órgano Rector del Sistema de Administración del Personal.

3.5.3 Principios Rectores.

Principio de mérito, de objetividad y de igualdad de oportunidades manifiestos en los concursos de ingreso, de promoción y en las evaluaciones de desempeño.

3.5.4 Reclutamiento, Selección e Ingreso.

Las dependencias tienen la facultad de elegir el tipo de concurso que usarán: concurso abierto o cerrado o invitación directa. Cada entidad puede escoger el proceso y las pruebas que aplicará para seleccionar a los aspirantes idóneos y además el peso específico que cada prueba tiene en la calificación final.

El proceso de selección incluye la evaluación de tres aspectos: currículum, capacidad técnica y cualidades personales.

3.5.5 Formación.

La capacitación del personal se orienta a la adquisición de conocimientos, destrezas y actitudes; satisfacer las necesidades de perfeccionamiento y especialización de los servidores públicos en el desempeño de su cargo; prepararlos para funciones de mayor jerarquía; y fomentar el desarrollo de valores éticos compatibles con la filosofía de la entidad.

3.5.6 Evaluación del Desempeño.

La evaluación califica fundamentalmente: eficacia, eficiencia y economía de gestión; y en mandos directivos, las habilidades gerenciales.

La ley sólo enuncia los principios básicos del proceso total. La reglamentación la especifica cada entidad según sus necesidades: escala de puntos, listas de verificación, métodos de evaluación comparativa y de campo. La evaluación de cada funcionario es responsabilidad de su jefe inmediato superior.

La evaluación del desempeño sirve para los siguientes objetivos: como elemento de juicio para el ingreso y la promoción; para otorgar reconocimientos monetarios o sociales; para rotar o transferir personal; para decidir la permanencia del servidor público; y para retroinformar a otros subsistemas, como la capacitación.

3.5.7 Permanencia, Promoción y Carrera.

Dependiendo del resultado de la evaluación de desempeño se dan la permanencia, la promoción, los avances en la carrera administrativa e incluso en parte la remuneración de los servidores públicos.

La promoción puede ser horizontal o vertical; horizontal cuando sube un grado dentro del mismo nivel jerárquico y la posibilidad de incremento salarial; vertical cuando el cambio se da de un puesto a otro de mayor jerarquía dentro de la misma entidad.

La promoción está sujeta a varios requisitos: existencia de la necesidad de la promoción y la vacancia respectiva; que el candidato además de cumplir con los requisitos del perfil del puesto, tenga resultados positivos en la evaluación de desempeño y contar con el potencial necesario para desempeñar satisfactoriamente el puesto en cuestión; no haber sido promovido en los últimos 12 meses; cumplir satisfactoriamente con la evaluación de confirmación.

3.5.8 Separación.

La ley describe claramente las causas de separación del servicio público: renuncia escrita, resultado insuficiente en cualquier tipo de evaluación (de desempeño o de confirmación), retiro forzado por incompatibilidad, jubilación, incapacidad física calificada, supresión del puesto, conclusión o rescisión de contrato de personal eventual, decisión de la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, sentencia condenatoria ejecutoriada y destitución.

La ley no especifica los derechos del funcionario que sea separado del servicio civil.

3.5.9 Organismos de Apoyo.

Órgano Rector del Sistema de Administración de Personal. Dirección de la Función Pública.

3.6 COSTA RICA

3.6.2 Fuentes Normativas.

La Constitución política y el Estatuto del Servicio Civil son los medios de apoyo del Régimen de Servicio Civil.

En dichos textos se corrobora la importancia de los procesos y las funciones propias de la administración de personal.

3.6.3 Principios Rectores.

Principio de equidad, principio de mérito, principio de objetividad.

3.6.4 Reclutamiento, Selección e Ingreso.

Por comprobación de méritos suficientes para el puesto y función; por concurso de oposición.

Se ha pasado de clases estrechas a clases anchas, complementadas por grupos de especialidades. A la vez, se ha incrementado el análisis y aplicación de pruebas especiales para detectar los rasgos de personalidad de los candidatos, así como los destinados a evaluar aptitudes. También se ha establecido un sistema de perfiles ocupacionales que permite conocer con detalle los requerimientos de los puestos en cuanto a habilidades, aptitudes y actitudes.

El ingreso se realiza mediante concursos de oposición y aplicación de diversos exámenes. Existe un período de prueba obligatorio que dura tres meses.

3.6.5 Formación.

Existe un subsistema de adiestramiento de personal, se dan orientaciones generales en materia de capacitación, se establecen estímulos para el personal capacitado y se define la competencia de los órganos que lo conforman.

3.6.6 Evaluación del Desempeño.

Se hacen calificaciones periódicas de desempeño que sirven para selección de ingreso y de promoción a puestos superiores.

3.6.7 Permanencia, Promoción y Carrera.

La carrera administrativa se fundamenta en el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento. Ambos toman como base el mérito tanto para el ingreso, como para los ascensos y promociones. Asimismo, se debe firmar una declaración jurada de adhesión al régimen democrático; satisfacer los requisitos de perfil del puesto o función; demostrar idoneidad a través de la aprobación de pruebas, exámenes o concursos; también se considera la antigüedad.

3.6.8 Separación.

No se explicita.

3.6.9 Organismos de Apoyo.

Dirección General de Servicio Civil. Oficinas Institucionales de Personal. Instituto Nacional de Aprendizaje.

3.7 Síntesis del estudio comparado del Servicio Civil en otros países.

1. Fuentes Normativas.

En la mayoría de los países existe un documento legal o una serie de ellos que crean y regulan el sistema de servicio civil y los organismos encargados de organizarlo, dirigirlo, evaluarlo y actualizarlo.

La excepción es el Reino Unido, donde no hay una norma de regulación general, sino una variedad de disposiciones del Parlamento y de la Corona.

2. Principios Rectores.

En esta categoría hay una fuerte y consistente coincidencia en todos los países analizados.

Repetitivamente se mencionan los principios de:

- Integridad
- Imparcialidad
- Objetividad
- Mérito
- Rendición de Cuentas
- Competencia, Capacidad o Idoneidad
- Estabilidad
- Equidad
- Representatividad
- Ética
- Igualdad de Oportunidades
- Neutralidad Política
- Reserva de Función
- Publicidad de las ofertas de empleo o transparencia por medio de concursos de oposición, abiertos o públicos y cerrados o internos.
- Autonomía Institucional

En algunos casos, como Francia e Italia, se mencionan explícitamente los principios de libertad de opinión, de sindicación, de huelga, de movilidad. En otros países estos principios están restringidos.

3. Reclutamiento, Selección e Ingreso.

Básicamente se usan dos sistemas para reclutamiento, selección e ingreso: centralizado y descentralizado.

En la tradición anglosajona predomina el sistema descentralizado. Las dependencias deciden sus prácticas y sus criterios de reclutamiento y de selección; también deciden sus estructuras y tabuladores de sueldos y salarios, excepto en el Senior Civil Service del Reino Unido.

En otros países, como Francia, Italia, España y la mayor parte de los latinoamericanos, se usa el sistema centralizado en el que un organismo o un número reducido de ellos proveen los cargos y aplican los criterios e instrumentos de selección e ingreso en forma centralizada.

Generalmente se hacen convocatorias abiertas (al público en general), donde se explicitan los requisitos para tal selección y se aplican concursos de oposición, mediante exámenes, pruebas, entrevistas e investigaciones, para permitir el ingreso al servicio civil.

Se da un primer nombramiento con carácter provisional y sujeto a evaluación cuya duración es variable, desde unos cuantos meses hasta varios años. Al término del mismo se hace una evaluación de desempeño y con base en sus resultados se determina el ingreso definitivo o el rechazo del aspirante.

4. Formación y Capacitación.

En los sistemas descentralizados cada ministerio y agencia ejecutiva es responsable de proporcionar la capacitación y el desarrollo profesional de su personal.

En unos casos existe un organismo central, a veces autónomo, que se encarga de incrementar las competencias profesionales de los servidores públicos, mantener su neutralidad política y la accesibilidad al sistema. También existen escuelas especiales. En el caso particular de Estados Unidos de Norteamérica la formación del servicio público recae en el sistema universitario, manteniendo el principio de empleo como fundamento del servicio público.

Existen varios tipos de capacitación: de ingreso, de ascenso, de perfeccionamiento y voluntaria. Generalmente se orienta a la adquisición de conocimientos, destrezas y aptitudes relacionadas con las necesidades institucionales de puesto/función y personales del servidor.

La capacitación recibida y aprobada sirve en muchos casos como factor de evaluación.

5. Evaluación del Desempeño.

Esta categoría constituye un elemento presente y determinante en todos los países considerados. Juega un papel estratégico para fortalecer y mantener operante el sistema de servicio civil.

Se basa en los méritos mediante resultados y en la adecuación para asumir nuevas responsabilidades.

Es un factor influyente y clave para el ingreso, permanencia, remuneración, promoción y aun la separación del servicio público respecto del sistema de carrera. A veces se asocia con los títulos académicos y con la capacitación.

En el sistema descentralizado, cada dependencia o agencia ejecutiva tiene su sistema de evaluación. En el sistema centralizado existe un solo sistema uniforme.

Por lo común se realiza cada año (cuando se trata de la fase de ingreso se aplica al término del periodo de prueba); de ordinario es aplicada por el superior inmediato y a veces requiere la ratificación del responsable del área.

En algunos ordenamientos se prescribe que las evaluaciones deben ser objetivas, justas y específicas; es decir, referidas a hechos concretos y a resultados demostrados por el evaluado durante el periodo en cuestión.

6. Permanencia, Promoción y Carrera.

Estas categorías están vinculadas necesariamente a la evaluación del desempeño, con base en el mérito y a otros factores como los títulos académicos, la capacitación, la conducta honesta y la antigüedad.

En algunos casos el servicio civil es una carrera administrativa y existe un régimen de promoción interna indistintamente del grado por el que se haya ingresado de origen.

El régimen profesional se sustenta en la aptitud del candidato al ascenso.

En unos casos ocurre por grados o escalafón; en otros, entre puestos y excepcionalmente entre categorías o cuerpos.

Los altos cargos tienen estructura flexible en función del cargo, la responsabilidad y el rendimiento.

En cuanto a los modos de las promociones o ascensos, éstos por lo general se hacen por concurso cerrado y excepcionalmente por concurso abierto.

La promoción puede ser horizontal si sólo se asciende de grado dentro del mismo nivel jerárquico y con posibilidad de incremento salarial. Puede ser también vertical, cuando el cambio se da de un puesto inferior a otro superior de mayor jerarquía pero dentro de la misma entidad.

En todos los casos de promoción o ascenso las evaluaciones del desempeño deben ser positivas; en algunos casos una o dos evaluaciones desaproboratorias consecutivas son motivo suficiente para la separación del servicio.

7. Separación.

Las condiciones generales de salida del servicio son por jubilación o por expulsión.

La primera puede ser voluntaria o forzosa dependiendo básicamente de la edad del servidor (que por lo común fluctúa entre los 60 y los 70 años) y ligada a los años de servicio (de 25 a 30). Según se combinen estos elementos puede ser total o parcial en cuanto al porcentaje de ingreso económico.

Para la expulsión existe una amplia gama de causas, pero siempre debe ser por causas justificadas y forzosas. Entre las más comunes están: incompetencia manifiesta, falta notoria y persistente de rendimiento, por razón disciplinaria, por falta de probidad, o a consecuencia de reducción de personal, o desaparición de plazas y, por último, la muerte.

También existe la figura de la renuncia por escrito, como separación voluntaria del servicio.

En algunos casos de separación forzosa existe el derecho a ser indemnizados.

En cuanto al sistema de retiro la literatura disponible no es explícita. Sólo en el caso de EEUU se dice que tienen tres componentes básicos: beneficios del seguro social, beneficios adicionales mensuales, si tienen alguna incapacidad, y una suma por seguro de fallecimiento, en plan de beneficios básicos que provienen de las contribuciones del empleado durante su carrera y por el gobierno a través del sistema de ahorro para el retiro.

8. Organismos de apoyo.

En todos los países estudiados existen diversos organismos de apoyo con diferentes rangos de jerarquía. Por lo general su importancia es de primer orden como Secretaría de Estado o con dependencia directa del primer ministro o del presidente.

Con diferentes nombres y tamaños de estructura, en general se le atribuye la responsabilidad de la eficiencia operacional del gobierno y el desarrollo y reformas del servicio público.

Por lo común los ministros de hacienda o finanzas o sus equivalentes, se encargan de la asignación del presupuesto de las diversas dependencias y entidades.

Por otra parte, existen organismos encargados de la formación y capacitación y otros que son responsables de dirimir controversias laborales entre los servidores públicos y el gobierno.

En lo que respecta a remuneraciones, éstas generalmente están integradas por un tabulador de sueldos y salarios que en algunos casos contienen varios niveles (entre 3 y 7 regularmente), de tal manera que se pueda dar la promoción horizontal (el incremento de percepción monetaria dentro del mismo grado ya sea por escalafón ciego (por antigüedad en el servicio) o según los resultados de la evaluación del desempeño y a veces la capacitación.

En los sistemas descentralizados las dependencias y agencias ejecutivas pueden determinar su propio tabulador, siempre y cuando respeten el techo presupuestal asignado por el ministerio de finanzas. Lo mismo sucede acerca del otorgamiento de bonos.

Los puestos de alta jerarquía en general son centralizados.

En los sistemas centralizados los tabuladores y los bonos se fijan centralmente por cuerpos.

Tendencias y Reformas Actuales.

Los países del acuerdo OCDE, los anglosajones en particular, han preferido sistemas descentralizados y con elementos de la administración privada orientada por el mercado: agencias ejecutivas con autonomía relativa (empowerment) cuyos responsables toman decisiones independientes y tienen la obligación de cumplir una serie de objetivos y metas comprometidas ante el ministro respectivo con demostración de resultados y rendición de cuentas (accountability). La relación se basa en una contratación por un tiempo determinado, supeditado al logro de objetivos (contractualismo interno). Diversas funciones se han subrogado mediante contrato con externos (outsourcing o contracting out), y en otros casos se ha llegado de plano a la privatización de diferentes servicios con diversos grados de autonomía y exigencias a través de convenios o contratos.

En cambio, los sistemas de servicio civil en América Latina y en la tradición latina de Europa (Francia, Italia y España) son, por lo general, controlados a nivel central.

Algunos países como España, Chile y Bolivia otorgan mayor libertad a sus organismos para definir la estructura organizacional más conveniente y la manera de distribuir sus recursos financieros en materia de recursos humanos.

Sin embargo, existen todavía pocos mecanismos descentralizados de control y convenios de desempeño entre los organismos, el poder ejecutivo y la ciudadanía.

Para el ingreso y la promoción algunos países dan preferencia a servidores públicos ya inscritos, lo cual tienen una importante ventaja en cuanto a continuidad o memoria institucional, pero ofrece la desventaja de que impide el acceso a otros posibles mejores candidatos que se ven excluidos por no estar inscritos en el servicio civil.

En algunos países las evaluaciones del desempeño han sido un fracaso pues un porcentaje muy alto (98% en Chile) son calificados como excelentes; o los despidos por mal desempeño son muy bajos (0.5% de funcionarios en Argentina).

Los avances más significativos se han orientado hacia sistemas altamente descentralizados y basados en contratos. Además se han introducido prácticas propias del sistema de mercado tales como: mayor competencia y menor seguridad laboral a fin de dar mayor flexibilidad a la dinámica de los sistemas de personal, y mayor eficacia, eficiencia, transparencia y honestidad a la gestión pública. Se ha pretendido que las agencias gubernamentales adopten criterios de la iniciativa privada y adopten un enfoque más empresarial, particularmente en los subsistemas de compras (adquisiciones, contratación de servicios, obra pública). También se ha fomentado la simplificación, coordinación e innovación administrativa. Por otra parte se ha tendido a favorecer más la reducción indiscriminada de agencias y de personal, que el mejoramiento de los mismos. Otro rasgo característico ha sido la orientación hacia el ciudadano considerándolo como "cliente" permitiendo y valorando su participación activa en la administración pública.

Según las tendencias descritas sobre el servicio civil y la administración pública se puede concluir que el sistema tradicional decimonónico de servicio civil de carrera ha sido rechazado; pero que los ejes estratégicos en torno a las cuales se puedan desarrollar nuevos modelos no han acabado de definirse.

Se mantiene una clara y fuerte aceptación de los principios generales de la meritocracia; sin embargo, también es patente y unánime la insatisfacción con el sistema de mérito. No obstante, el valor de la profesionalización se sostiene, esto explica por qué algunos países se han inclinado más por la modernización y la expansión de sus sistemas de capacitación.

Por su lado, las experiencias de la nueva gestión pública (NPM), aun cuando siguen sosteniéndose y expandiéndose, sus resultados no son del todo convincentes ni menos definitivos. Si bien se ha ganado en eficacia de gestión, eficiencia económica y autonomía administrativa; por el contrario, se ha debilitado el control político y erosionado la confianza mutua entre los servidores públicos de diferentes jerarquías, y entre los políticos y los administradores; se ha diluido la responsabilidad política, la solidaridad, la identidad colectiva compartida (le esprit de corps) y las actitudes democráticas entre los servidores públicos.

El sistema de nombramiento político o de botín, se mantiene pero reducido a los niveles más altos de la función pública en los puestos conocidos como "políticos" (Ministros o Secretarios de Estado), directores generales de organismos paraestatales o autónomos) donde la alta dirección estratégica exige identidad y lealtad de corte político-ideológico aunadas a los conocimientos, habilidades y capacidades técnicas y administrativas.

En los demás niveles de la jerarquía organizacional de la administración pública en los que predominan los aspectos técnicos o administrativos sobre los aspectos políticos, el sistema de nombramiento político no tienen cabida; en cambio, se acostumbra el sistema de servicio civil en la mayoría de los casos en menor proporción y las prácticas de la nueva gestión pública.

5.4 Estudio comparado de las experiencias de Servicio Civil en México.

Antecedentes históricos en México.

En el conjunto de estados-nación modernos, nuestro país ha sido un caso excepcional en cuanto a la tradición y regla en la formación profesional del personal de la administración pública, por lo que corresponde al papel activo y sistemático a favor de la profesionalización de los servidores públicos se mantiene incumplido el mandato constitucional (Artículo 123, apartado B, párrafo VII), que prescribe "la designación del personal mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes"; y que el Estado organice escuelas de Administración Pública.

Sin embargo, no se puede afirmar que México ha sido siempre un país ajeno a la carrera administrativa; más bien es pertinente hacer un esbozo histórico sobre la función pública en México para conocer los antecedentes de la pretendida carrera administrativa o servicio civil. (11)

5.4.1 Periodo Virreinal.

A raíz de la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España en 1756 se inicia la formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a funciones administrativas. Hacia ese año los servidores públicos del Virreinato, que no eran más de cien, se encargaban principalmente de realizar tareas hacendarias y judiciales en los organismos colegiados organizados por la dinastía de los Habsburgo. El virrey, como representante de la corona, no guardaba una relación orgánica con esos servidores.

El método usual de la asignación de los cargos era la venta por subasta, por lo que dichos servidores ocupaban los cargos sin proyección de carrera ni tenían una

concepción profesional de un oficio. El estilo de administración virreinal de la Nueva España hasta principios del siglo XVIII era de un fuerte y manifiesto carácter patrimonialista.

Los nombramientos de los capitanes alcaldes y regidores los realizaban anteponiendo la voluntad de los reyes y formalizando los poderes otorgados ante un escribano del rey. Los altos funcionarios y eclesiásticos estaban obligados a informar al monarca sobre la marcha de sus propias actividades y sobre la actuación de los restantes oficiales.

Los derechos y obligaciones de los funcionarios estaban prescritos por su nombramiento; éstos consistían en recibir una remuneración económica a cambio de la prestación de sus servicios, en la inamovilidad del cargo, excepto por cese del mismo por incurrir en una pena; también se les podía suspender o hasta remover del oficio cuando hacían tratos con mercancías, ausentarse sin tener licencia o devaluar mercancías, entre otras.

En el siglo XVIII las reformas políticas y administrativas centralizadoras impulsadas por los Borbones provocaron cambios sustanciales en la forma de administrar la Nueva España. La visita general encabezada por José de Gálvez (1765) repercutió en una profunda transformación del Virreinato. Se multiplicó el número de instituciones y el número de servidores públicos creció notablemente lo cual demandó que el carácter de sus cargos estuviera fundado en la permanencia, la aptitud y el rendimiento.

"El virrey (Segundo Conde de Revillagigedo) ordenó el levantamiento de un censo para conocer el número de servidores públicos que se desempeñaban en esta administración, además de los datos cualitativos en los que se incluyó a la carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación del jefe superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores". (12)

La reforma borbónica en Nueva España creó grandes organizaciones administrativas, caracterizadas por su numeroso personal operativo; desarrolló, también, los elementos básicos de la carrera administrativa: estabilidad, mérito, sueldos fijos, procedimientos de promoción y un Montepío, que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal. Pero también persistió la discrecionalidad del Virrey que podía hacer cambios.

Había, pues, una mezcla de discrecionalidad medida por el mérito, antigüedad y competencia, los cuales se elegían según el caso; pero se tendía a privilegiar la estabilidad, muy a propósito para formar en el servicio a los funcionarios de la institución y que demandaba la absorción de conocimientos mediante la experiencia. También era costumbre una rotación ascendente de funcionarios de oficinas foráneas e incluso el acceso a las oficinas centrales de México.

El desarrollo de la carrera administrativa en México es su primera etapa abarcó de 1756 a 1821. La Dirección General de Alcabalas y Pulques, creada por la reforma

borbónica, mostraba un servicio público en maduración, entrenado y sujeto a reglas fijas basadas en la antigüedad y la experiencia, que valoraban también el talento y la capacidad. La estabilidad de cargo ofreció grandes frutos a la corona, pues además de garantizar la permanencia de la persona en el puesto, beneficiaba la continuidad de los negocios públicos que así lo exigían.

El nivel más alto de crecimiento del servicio público ocurrió de 1765 a 1865, año en que se estabilizó y ya no creció por motivo de la decadencia española que se generalizaba.

La política de reforma implantada por la casa de los Borbones significó la institucionalización del servicio público y la vigencia del sentido de deber hacia el Estado de modo que la burocracia tendió a adherirse a esta política y a hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

5.4.2 Periodo de Independencia.

El primer siglo de la administración pública mexicana se caracterizó por la turbulencia en todos aspectos, especialmente de 1824 a 1855, tanto políticos, económicos como sociales. Los esfuerzos del estado estuvieron dirigidos a consolidar la independencia política sustituyendo las estructuras generadas durante la época colonial.

En 1824 se inicia el fin de la carrera administrativa. En realidad el México republicano estaba muy mal preparado para administrar y dirigir su libertar política ocurrida en 1821. Motivado por principios y valores liberales impuso criterios al servicio público hasta entonces desconocidos; uno de ellos fue la absoluta libertad de nombramiento y remoción como facultad de titular del Poder Ejecutivo, cuyos efectos regresivos se sufren todavía en la historia de la administración pública mexicana.

A mediados de 1829 se inició el recurso conocido como de "cesantía" mediante el cual ya no se podía garantizar la estabilidad de empleo; de esta forma el derecho de cargo se vio mermado de manera sensible. En mayo de 1833 se autorizó al Presidente de la República para remover a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza.

Hacia el inicio de la segunda mitad del siglo XIX el favoritismo, las clientelas y la empleomanía se habían enseñoreado de las oficinas públicas, estaba suprimido el sistema de méritos como procedimiento de ingreso al servicio y fue fracturada la escala para los ascensos. Igualmente, sucesivos gobiernos habían dispuesto de los fondos del Montepío de Ministros y Oficinas, que era patrimonio de los servidores públicos de tiempo atrás. Finalmente, se suprimió también el derecho de propiedad de empleos, con la cual se dio paso a la muchedumbre de aspirantes que sin los méritos suficiente y movidos por la ambición personal llenaron muy pronto las vacantes. En 1855 por medio de la Ley de Presupuestos se suprimieron totalmente los cargos de propiedad, convirtiéndolos en comisiones revocables en cualquier momento.

Durante esos años de total desorden, los empleos en el gobierno y particularmente la carrera militar ofrecían el mejor medio para lograr la subsistencia. Estos sucesos agravaron las formas de corrupción debido a que los escasos fondos que se destinaban a gastos de infraestructura, con frecuencia iban a parar a los bolsillos de la burocracia gubernamental o de los caciques locales.

La propiedad de empleo había significado la permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir por méritos, además de la protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aun con sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria.

El proceso de extinción de la carrera administrativa comenzó en los albores del México independiente mediante la jubilación forzada, luego se creó el recurso de la cesantía y finalmente se decretó la amovilidad de los empleados públicos, rompiendo así de tajo con los incipientes pasos del servicio civil.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se redujeron las facultades del Ejecutivo intentando evitar los extremos de anteriores presidentes; sin embargo, al igual que el texto de la Constitución de 1824, la del 57 reiteraba las facultades y obligaciones del Presidente de la República.

El presidente Benito Juárez fue el principal impulsor del movimiento liberal de reforma; en su tiempo se legisló abundantemente sobre los requisitos y reglamentos de los empleados. Los intentos de Juárez fueron, en principio, seguidos por Lerdo de Tejada y consumados por Porfirio Díaz. Durante la segunda etapa del largo gobierno de Díaz se reglamentó minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos (1885) y también diversas circulares sobre descuento de sueldos, licencias, registro de nombramiento, etcétera. En 1886 se expidió una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 constitucionales, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la amovilidad, haciendo especial énfasis en la responsabilidad de los altos funcionarios. No obstante, todos los nombramientos giraban en torno a la autoridad del presidente, lo que dio origen a un nepotismo exacerbado y a una cadena sin fin de deudas, favores y agradecimientos.

5.4.3 Periodo de la Revolución.

Una de las reformas administrativas impulsadas por el régimen porfirista fue un proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales que se elaboró en 1911, para tratar de asegurar derechos y estabilidad a los burócratas, pero la lucha armada del movimiento revolucionario impidió que fuera aprobada.

Para mayor desgracia, la vida política de México fue muy inestable durante la decena trágica (1910-1920) y acarrió como penosa consecuencia que cada vez que un jefe triunfante lograba dominar la situación traía consigo hordas de vivales que sólo

deseaban obtener el máximo beneficio de su fugaz estadía en el poder político y militar como recompensa a su adhesión y apoyo. En estas condiciones resultaba imposible todo intento de estabilidad en el personal de servicio público y mucho menos el de restaurar la carrera administrativa.

5.4.4 Periodo Contemporáneo.

La Constitución de 1917, promulgada por Venustiano Carranza, dio nuevos objetivos económicos, sociales y políticos al estado mexicano. Sentó las bases para hacer del gobierno federal el instrumento clave y omnimodo del mejoramiento de las condiciones de vida de la población en todos aspectos, cifrado en un ejecutivo fuerte.

Sin embargo, la Constitución del 17 no consideró la regulación de las relaciones de trabajo entre el estado y los trabajadores a su servicio. Por su parte la Ley Federal del Trabajo no incluyó a los Trabajadores al Servicio del Estado en sus disposiciones ya que en su artículo 2° estableció "que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el estado debían regirse por leyes del Servicio Civil", las cuales no se concretaron.

En 1922 un grupo de servidores públicos del Gobierno Federal encabezaron un vigoroso esfuerzo para establecer una agremiación de funcionarios públicos cuyo objeto fue participar en la creación del servicio civil. Este esfuerzo dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP) encabezada por el Presidente de la República Álvaro Obregón. Se proponían crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyo a los servidores públicos y a sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de la carrera administrativa mediante la reglamentación del servicio civil y el desarrollo profesional de los servidores del gobierno.

En 1924 se organizó la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con motivo de la suspensión de sueldos que sufrieron los empleados públicos. Su objeto era la creación de la carrera administrativa mediante la expedición de una ley del servicio civil de carrera.

En 1925 se puso en vigencia el Reglamento del Departamento de Contraloría, lo que significó la implantación de los elementos sustanciales de la carrera administrativa.

Por la necesidad de restringir plazas y reducir el número de empleados de la Contraloría General de la Federación, los servidores públicos en activo fueron sometidos a una evaluación para demostrar, mediante un examen, su aptitud para el puesto y tener una hoja de servicios honorable. Se introdujo un examen de ingreso en igualdad de circunstancias. También el régimen de promociones se fundó en el mérito, pues además del respeto del escalafón, en caso de igualdad de circunstancias, se hacía valer la honorabilidad y el rendimiento. Además se establecieron las condiciones específicas para poder cesar a un empleado.

Por su parte, la carrera administrativa se estableció en el gobierno de San Luis Potosí en 1923 bajo el concepto del trabajo administrativo que era desempeñado en las oficinas públicas dependientes del estado o de los municipios. Para administrar la carrera administrativa se creó una Comisión de Servicio Civil a la que se le confió reglamentar la respectiva Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal; su ámbito de competencia se extendía a los nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos locales. Uno de los adelantos más significativos fue el alto grado de estabilidad de los servidores del Gobierno de San Luis Potosí.

El Presidente de la República Abelardo Rodríguez en abril de 1934 estableció el servicio civil por tiempo determinado mediante el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, con vigencia del 12 de abril al 30 de noviembre de 1934. El servicio civil comprendió a las personas que desempeñaban empleos, cargos e incluso comisiones dentro del Poder Ejecutivo, con exclusión del personal de carácter político: Secretarios de Estado, Subsecretarios, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República, Procurador de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, Oficiales Mayores, Directores, Jefes de Departamento y Jefes de Oficina o Servicio. También se excluyó a los trabajadores supernumerarios y por contrato, los secretarios particulares y los empleados dependientes de ellos, así como a quienes realizaban servicios personales para los funcionarios, a los que hacían trabajos confidenciales y a los militares.

La implantación del servicio civil obedeció a las demandas provenientes de los servidores públicos y que expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas a su permanencia; por eso el diseño del servicio civil privilegió la estabilidad más que el ingreso y promoción con base en el mérito.

El acuerdo establecía la formación de comisiones respectivas en las dependencias como encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas de ingreso al servicio público y la observancia de los requisitos para desempeñar los puestos de las categorías en que estaba dividido el servicio. Además prescribía normas referentes a las vacaciones, licencias, permisos, recompensas y ascensos, a los derechos y obligaciones del personal. Es importante señalar que también se autorizaba a los empleados y funcionarios a formar asociaciones para la defensa de sus intereses. No obstante, por su limitada vigencia dicho acuerdo no se aplicó efectivamente ya que, por otro lado, no se expidió la Ley del Servicio Civil correspondiente.

Cabe mencionar que en 1934 el Titular del Ejecutivo reorganizó el servicio exterior en una sola carrera administrativa del servicio. Se impulsó la regla de un tiempo mínimo de desempeño en el puesto para poder ser promovido, se mantuvieron vigentes los exámenes en determinados casos. Se innovó la clasificación horizontal de la carrera atendiendo a dos categorías, funcionarios de carrera y empleados de carrera. Las promociones eran con base en el mérito y la estabilidad y permanencia se garantizaba con procedimientos institucionales de remoción.

Hubo otros proyectos de establecimientos del servicio civil en el gobierno federal. El primero fue un proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación elaborado por miembros del Partido Nacional Revolucionario (1935) aplicable a los tres poderes de la Unión, el segundo fue un proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del poder federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que constituyó el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia; sin embargo, no reasumió el concepto de servicio civil en los términos del acuerdo de 1934; a cambio estableció la distinción entre trabajadores de confianza y trabajadores de base, vigente hasta hoy.

La aplicación de este estatuto trajo nefastas consecuencias y serios problemas a la administración pública. Dicho estatuto fue abrogado en 1941 con la promulgación del nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión el cual conservó en su mayor parte las disposiciones del estatuto anterior. Uno de los aspectos más negativos del ordenamiento de 1941 fue la ampliación general de la categoría de trabajadores de confianza y privar así a un rango de empleados de muchos de sus derechos.

En 1943 el ejecutivo acuerda crear una comisión intersecretarial para formular y llevar a cabo un Plan Coordinado de Mejoramiento de la Organización Pública. Mientras que en 1947 una nueva ley en materia de seguridad social extiende la magnitud de las pensiones al incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos.

En 1959 se crea por Ley el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y se incrementan así notablemente los derechos de seguridad social de los servidores públicos.

Todo este proceso político culminó en 1960 con la adición de un apartado B al artículo 123 de la Constitución, mediante el cual se establecían las bases orgánicas de la nueva situación de los servidores públicos. Posteriormente en 1963 se promulgó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) reglamentaria del mencionado apartado B del Artículo 123 Constitucional. En esta ley se mantiene la distinción entre trabajadores de confianza y de base y además se excluye del derecho de inamovilidad a todos los trabajadores considerados de confianza y se deja en exclusividad para los trabajadores de base.

En abril de 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), dependiente de la Secretaría de la Presidencia (hoy ya extinta), cuyo cometido inicial fue diagnosticar el estado de la administración; de este análisis se generó en 1967 un informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, del cual sobresalen estos aspectos:

- Carencia de una política general sobre la administración y desarrollo del personal.
- Falta de claridad y precisión de los objetivos de la carrera de funcionario al servicio del estado.
- No existe una normatividad que corrija la dispersión de esfuerzos, la incongruencia y la incompatibilidad de los sistemas y prácticas para impedir la persistencia de irregularidades e incongruencias.
- Indefinición total acerca de las atribuciones y funciones que deben desempeñar las unidades de administración de personal de las dependencias.
- El sistema de análisis de puestos y el correspondiente catálogo es abiertamente inadecuado e insuficiente lo que repercute negativamente en el reclutamiento, selección, promoción, evaluación y capacitación del personal que deben llevar a cabo las dependencias.
- Deficiencia de bases técnicas del Tabulador de Sueldos para asignar remuneraciones de acuerdo con las funciones y responsabilidades inherentes al puesto de trabajo.
- La estructura de remuneraciones además de muy compleja es inoperante con la cual se propician irregularidades en la política salarial.
- Los sistemas de escalafón son deficientes y vician el espíritu de la ley.
- Existe heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo.

El diagnóstico resaltó la necesidad de depurar y actualizar la administración del personal de servicio público. (13)

Asimismo, la Comisión de Administración Pública indicó que si bien había leyes que otorgaban garantías a los trabajadores al servicio del estado, no existía un mecanismo normativo justo que regulara efectivamente los principios y lineamientos de una función pública moderna acorde con las necesidades sociales y gracias a la cual se pudieran aplicar programas renovadores.

Del análisis y las recomendaciones hechas por la CAP se derivaron las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Entre las acciones de estas bases se creó la Dirección General de Estudios Administrativos y la Dirección General Coordinadora de Programación Económica y Social. Con base en los diagnósticos elaborados por la primera, se coincidió en la necesidad de contar con un órgano normativo central encargado de la administración del personal del

servicio público que diera unidad y congruencia a las acciones del Ejecutivo Federal en esta materia. Se perseguía con esto que "los trabajadores al servicio del estado desempeñaran sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupara por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclamaba el desarrollo de la reforma". (14)

Uno de los 11 programas macro-administrativos de esta reforma consistió en la Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público. Dentro de este programa con el fin de impulsar el cambio de actitudes y el mejoramiento de aptitudes de los trabajadores al servicio del estado se constituyó en 1972 la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (CRHGF) como una instancia asesora en la determinación de las políticas relativas a la administración de personal que fomentara el incremento de la eficiencia en el servicio y en el funcionamiento de las dependencias y entidades públicas y estableciera normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Entre 1971 y 1976 se gestaron importantes acciones orientadas a mejorar el desempeño del personal público. Mediante dos acuerdos presidenciales se ordenaba promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del estado y establecer una coordinación adecuada entre las dependencias del ejecutivo y el ISSSTE para el desarrollo de los respectivos programas de capacitación.

Durante el periodo 1976-1982 del presidente López Portillo se constituyó el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal (1976-1982) con el fin de incrementar el esfuerzo participativo para superar la baja productividad de la fuerza de trabajo y la insatisfacción, frustración y falta de identificación de los trabajadores con los objetivos institucionales. Uno de los objetivos de dicho programa fue la puesta en marcha de un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal que garantizara los derechos de los trabajadores, propiciara el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal. En 1979 se presentó el programa general y los programas institucionales para mejorar la administración y desarrollo de personal al servicio del estado.

Con el fin de aprovechar eficazmente las aptitudes, conocimientos y experiencias de los servidores públicos, mediante dos acuerdos presidenciales (uno del 28 de enero de 1977, otro del 14 de febrero de 1978) se crearon las bases para realizar los movimientos de personal y el mecanismo de reubicación y reasignación. La Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy extinta) fue la responsable de estos movimientos; para ello estableció un sistema de escalafones funcionales e intercomunicados, así como la implantación de sus instrumentos básicos, los catálogos de puestos y el tabulador de sueldos.

Con este esfuerzo se pretendió garantizar que las vacantes fueran ocupadas por los trabajadores más aptos, que los procesos de reclutamiento, selección e inducción

fueran más eficientes y fundamentados técnicamente y que la política salarial se basara en remuneraciones uniformes en los casos de funciones y responsabilidades iguales; sin embargo, se olvidó totalmente de un elemento substancial, determinante: la instauración de un sistema de servicio civil de carrera, dotado de un adecuado sistema de carrera administrativa que superara por completo el acostumbrado, y todavía hoy vigente, sistema de botín político que privilegia más la relación política del momento, o la militancia partidista, o la afinidad ideológica que la idoneidad funcional basada en el mérito y las capacidades personales.

El gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988) inició sus acciones creando la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, dentro de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Las acciones de esta coordinación pueden ser consideradas como las más serias para implementar un servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal al menos hasta el año 2002.

El tema del servicio civil de carrera ocupó una mención significativa en el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente De la Madrid. Con miras a su instauración se emprendieron diversas acciones; en 1982 se estableció un nuevo Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal en el que se definían las características de cada empleo de las 110 ramas o carreras en las que se agruparon 1600 diversos puestos; en la cédula correspondiente se describían las funciones a ser desempeñadas por el titular y los requerimientos indispensables para ocupar el puesto; pero olvidó definir el sistema para acceder a los diversos puestos de la estructura organización.

En 1983 se creó la Dirección General de Servicio Civil de Carrera dentro de la SPP como la unidad administrativa encargada de normar, coordinar y evaluar el servicio civil de carrera de la APF. Adicionalmente en el mismo año se estableció la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (CIS) para coordinar los esfuerzos institucionales de la planeación, normalización y sistematización de la función pública.

Pos su parte la Dirección General de Servicio Civil de Carrera continuó la tarea de definir las bases teóricas y la hechura del anteproyecto de ley en la materia con una impronta centralizadora en su control que implicaba fuertes cambios de reestructuración del statu quo del sistema de personal en vigor, por lo que hubo un abierto rechazo por la parte sindical representada por Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE).

Sin embargo, todas estas acciones en proceso se frustraron con el programa de ajustes económicos emprendido por el presidente De la Madrid en 1985. Había la orden presidencial terminante de abatir el gasto corriente mediante la reducción de estructuras y adelgazamiento del aparato burocrático. Lo anterior originó el cese masivo de funcionarios, desaparición o fusión de numerosas unidades administrativas hasta niveles de subsecretarías de estado y coordinaciones generales y el ajuste de las remuneraciones del personal.

Con lo anterior los intentos de reforma administrativa y de servicio civil de carrera, por vía de los hechos, quedaron congelados y en suspenso.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari exponía como un aspecto prioritario de su línea sobre la modernización del Ejercicio de la Autoridad asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos.

A pesar de que el tema del servicio civil de carrera no está explícito en el PND 1989-1994 y de que no llevaron a cabo acciones generales a nivel de toda la Administración Pública Federal (APF) en este sentido, se pusieron en marcha varias experiencias de servicio civil en diversas entidades de la APF.

Durante este sexenio entra en operación el Programa Integral de Capacitación como un claro antecedente del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que empezó a funcionar a principios de 1994. En 1989 es presentado el Programa para la Modernización Educativa; en ese mismo año se instituye el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA) con miras a configurar un programa de servicio civil de carrera.

En febrero de 1992 se promulga la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) mediante la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asume las funciones realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y desaparece ésta última. A la SHCP le correspondió establecer las normas y lineamiento sobre la administración de personal.

En mayo de 1992 se publica el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica con el propósito de revalorizar la función magisterial a través de la formación y actualización permanentes del profesorado a través de la creación de la carrera magisterial y empieza a operar en enero de 1993. "Concebida como un estímulo al desempeño profesional de excelencia, debía funcionar como mecanismo de promoción horizontal que permitiera a los profesores de enseñanza básica competir por mejores niveles de remuneración, con base en la calidad de su trabajo, el nivel de preparación y la antigüedad, manteniendo su mismo puesto o funciones". (15)

En marzo de 1993 se crea el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República (PGR) y con la reglamentación correspondiente se norma la carrera, los estímulos y el código de ética profesional de la Policía Judicial Federal. En junio del mismo año se integra formalmente el servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), con el propósito de asegurar el desempeño profesional, objetivo e imparcial de los servidores públicos, integrados en el cuerpo de la función directiva y en el cuerpo de técnicos del Instituto. En abril de 1994 se publica el Estatuto del Servicio Profesional Agrario con el fin de organizar, operar y desarrollar el Servicio Profesional Agrario (SPA), así como las funciones relativas a los miembros de la Procuraduría Agraria quienes son los que integrarían el personal de

carrera. En este mismo año se modifica la Ley del Servicio Exterior cuyo servicio civil de carrera data desde 1934. Aparece la división del personal de carrera en permanente, temporal y asimilable; a su vez, se dividió en la rama diplomática y la rama consular. Según esta ley, corresponde al Presidente de la República nombrar al personal temporal; el ingreso se hace por concurso público con requisitos previos y los ascensos se obtienen por concurso cumpliendo con la antigüedad requerida.

A fines de 1994 nuevamente surge una fuerte crisis financiera y económica lo que provocó un programa de ajuste económico con medidas drásticas para sanear y fortalecer las finanzas públicas. La mayor parte de las acciones se orientaron a la búsqueda de un crecimiento económico sustentable; consiguientemente las acciones de modernización administrativa se vieron frenadas, aunque no se perdió lo que ya se había logrado en materia de profesionalización del servicio público en las unidades mencionadas.

En el periodo del presidente Ernesto Zedillo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea la creación de condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los servidores públicos abocados a la seguridad pública; se pretende una constante profesionalización del Ministerio Público y de sus auxiliares.

"Se consideró como una línea prioritaria la profesionalización de los servidores públicos a fin de dar continuidad a los programas de trabajo, avanzando hacia un servicio civil de carrera para garantizar en la transición del relevo de los titulares, aprovechar la experiencia y conocimientos del personal y evitar la interrupción de funciones y programas a través de una capacitación que permitiera mejorar el desarrollo de funciones, actualizar a los servidores públicos en el uso de nuevas tecnologías y darles la oportunidad de emplear su creatividad e iniciativa." (16)

En 1995 se crea la Unidad de Responsabilidades y Evaluación Profesional de la PGR cuyas funciones son establecer sistemas de seguimiento de conducta, integrar programas de prevención y evaluación para erradicar conductas contrarias a la normatividad, contribuir en acciones de capacitación, actualización y especialización de los servidores públicos, llevar el seguimiento y la evaluación de las conductas y desempeño de todo el personal. Por su parte la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) en el mismo 1995 establece las Normas de Organización y Funcionamiento Profesional de la PGJDF. Estas normas son encomendadas al Instituto de Formación Profesional de la PGJDF para el reclutamiento, selección, capacitación, adiestramiento y evaluación del desempeño profesional del Ministerio Público, de la Policía Judicial, de los Servicios Periciales y demás personal de apoyo técnico y administrativo.

En diciembre de 1995 la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo de la SHCP cambia su denominación por la de Dirección General de Normatividad y Servicio Civil; en junio de 1996, dentro de la Subsecretaría de Egresos, la anterior Dirección General se convierte en la Unidad de Servicio Civil (USC), la cual permanece hasta el gobierno del presidente Vicente Fox (2003).

Un elemento importante a destacar es el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000. Entre sus objetivos generales establece:

- “Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad; y
- Combatir la corrupción y la impunidad a través de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.” (17)

De entre los subprogramas del PROMAP 1995-2000, es de especial relevancia el de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servicio Público; este subprograma afirma que es “indispensable renovar la forma en que se organizan y administran los servicios personales, de manera que se establezcan incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño... que requerirá de un conjunto de condiciones, entre las cuales, al menos, deberá cumplirse con... una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.” (18)

Como objetivos específicos del subprograma se proponen:

- “Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servicio público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.” (19)

Otras acciones que cabe mencionar durante el periodo 1994-2000 son:

En agosto de 1996 se instala el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación y los Comités de Zona como órganos responsables del desarrollo y operación del servicio civil de carrera en la PGR.

Con la reforma electoral de 1996 el IFE instaura la carrera administrativa mediante un decreto presidencial como Sistema Profesional Electoral.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y a partir de enero de 2003 Secretaría de la Función Pública (SFP), en 1996 y 1997 diseñó el Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos (SIARH) basado en el análisis de los procesos que inciden en la función pública; con esto se mejoró el reclutamiento y selección de personal a través de la definición de perfiles de puestos y de los requisitos de ingreso, y también el diseño y aplicación de exámenes de conocimientos.

En diciembre de 1997, la PGJDF fijó los principios, criterios y lineamientos para la operación institucional del servicio civil de carrera.

En julio de 1998 el IFE crea el Centro de Formación y Desarrollo del Instituto como una unidad técnica especializada con la responsabilidad de diseñar exámenes para el reclutamiento y selección, para la evaluación periódica de los conocimientos básicos, profesionales y especializados que deban acreditar los miembros del Servicio Profesional Electoral (SPE) y el personal de la rama administrativa; diseñar e impartir cursos la formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros del SPE y los administrativos.

Si bien durante el período del presidente Zedillo (1994-2000) se han logrado avances en la profesionalización del servicio público y en el establecimiento o fortalecimiento del servicio profesional de carrera en algunas entidades, esto no se ha logrado de manera general e integral para la administración pública en su conjunto. Ha quedado como un proyecto inacabado la forma de sistema de ingreso y de carrera de la administración pública federal, la cual debe ser estimada como la reforma más urgente, sentida y necesaria para avanzar cualitativamente en la modernización administrativa del estado mexicano. Nuevamente ha quedado aplazada y en este período debido en gran parte a la discrepancia y contra posición irreductibles de visiones y estrategias de la SHCP y la SECODAM.

Finalmente, en abril de 2003, casi a la mitad de la administración del presidente Vicente Fox, se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (DOF10/04/032). Esta ley vino a cumplir las altas expectativas sobre una norma general sobre servicio civil que abarcara toda la administración pública federal centralizada. Con ella se pone una base firme y dinámica para instituir un sistema de servicio civil en nuestro país al menos en el gobierno federal. Cabe esperar razonablemente que dicha ley sirva de ejemplo y estímulo para que se continúen y perfeccionen los esfuerzos que se están realizando en este sentido en el poder legislativo y judicial, y en los gobiernos estatales y municipales. Por último el 2 de abril de 2004 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de esta ley, el cual vendrá a especificar la aplicación práctica de la misma. En el capítulo 6 de este trabajo se analiza más a detalle la mencionada ley.

5.4.5 CUADRO COMPARATIVO DE EXPERIENCIAS DE SERVICIO CIVIL EN MÉXICO

| ASPECTOS MÁS RELEVANTES → | 1. Fuentes Normativas. | 2. Principios Rectores. | 3. Reclutamiento, Selección e Ingreso. | 4. Formación, Capacitación y Adiestramiento. | 5. Evaluación del Desempeño. | 6. Permanencia, Promoción y Carrera. | 7. Separación |
|---|--|--|--|---|--|--|---|
| SERVICIO EXTERIOR MEXICANO (SER) | Ley y Reglamento del S.E.M. (1994) (1934 ingreso por concurso público desde 1922). | -De mérito. -De objetividad. -De igualdad de oportunidades. -De profesionalización. | Concursos públicos con etapas eliminatorias; exámenes, entrevistas, cursos. Ser mexicano por nacimiento, ser menor de 30 años, tener buenos antecedentes, aptitud física y mental para el SEM. No pertenecer al estado eclesiástico; tener por lo menos grado académico de licenciatura y dominio de un idioma extranjero. | Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos imparte maestría en rama diplomática. Actualización de conocimientos. Divulgación de la política internacional de México. | A través de exámenes de oposición con el fin de ascender por escalafón por medio de concurso: Evaluación de expedientes de aspirantes: a) méritos y eficiencia, b) antigüedad en la categoría y servicio. Exámenes escritos y orales: a) puntuación adicional por trabajos publicados, b) por estudios realizados. | Se da un sistema de ascensos por concurso; incluye tres etapas : 1ª Consiste en amplia evaluación del expediente; se valoran las siguientes prioridades: méritos y eficiencia demostrada en desempeño de cargos y comisiones, así como mayor antigüedad en la categoría y en el servicio. 2ª Exámenes orales que consisten en la sustentación de ensayo ante funcionarios del SEM. | Causas: renuncia, jubilación, e interdicción, sentencia ejecutoria, administrativa, incumplir con algunos de requisitos establecidos por la ley y de méritos. |
| SERVICIO FISCAL DE CARRERA (SAT) (SHCP) | Ley del Servicio de Administración Tributaria (1997). | -Igualdad de oportunidades. -Profesionalización y especialización. -Retribuciones y prestaciones vinculadas a productividad. -Capacitación y desarrollo obligatorios. -Integridad, responsabilidad y conducta adecuadas. | Incorporación de personal ya existente por proceso gradual y voluntario mediante exámenes y pruebas psicológicas. Ingreso por convocatorias abiertas. Exámenes de conocimientos y pruebas psicológicas. Examen médico y encuesta socioeconómica. Curso propedéutico. | Cuatro vertientes básicas: De profesionalización: a) Formación propedéutica, b) formación para el puesto, c) Formación para la promoción, d) formación directiva. De capacitación. De apoyo a procesos de cultura organizacional. | Sirve para ponderar resultados, constatar conocimientos, habilidades y desempeño requeridos. Mediante la evaluación se otorga la calidad de funcionario fiscal de carrera. Califica el desempeño con base en metas establecidas por la institución a cada funcionario fiscal y a las competencias que debe cubrir. | Un plan de carrera individual. Integra agenda de desarrollo. La carrera se realiza mediante concursos de promoción que contemplan la aplicación de exámenes de oposición, la evaluación del desempeño y la trayectoria laboral. | Existe código de ética cuyo propósito es definir y guiar a los funcionarios públicos los principios que guiar la actuación de los funcionarios. Los principios contemplan: seriedad, lealtad, probidad, responsabilidad, imparcialidad, justicia, integridad, vocación de servicio, respeto y excelencia. Se aplica el Artículo 17 de la ley federal de responsabilidad de los servidores públicos. |

| ASPECTOS MÁS RELEVANTES | 1. Fuentes Normativas. | 2. Principios Rectores. | 3. Reclutamiento, Selección e Ingreso. | 4. Formación, Capacitación y Adiestramiento. | 5. Evaluación del Desempeño. | 6. Permanencia, Promoción y Carrera. | 7. Sepa |
|---|--|--|--|--|---|---|---|
| SERVICIO INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN (SIP) (INEGI) | Acuerdo del SIP del INEGI (1994). | -Criterios de calidad y especialización. -Desarrollo profesional. -Retribuciones basadas en desempeño. -Eficiencia en desempeño. -Confianza y seguridad en empleo. -Capacitación y especialización. | Concursos por convocatoria abierta o cerrada. Bolsa de trabajo. Exámenes técnicos y psicométricos. Entrevista. | Acciones para el desarrollo profesional. Programas de actualización permanente. Apoyos para realizar estudios de especialización o posgrado. Actividades de asesoría, capacitación y desarrollo de potencial humano. Plan de desarrollo individual. Plan de desarrollo grupal. Detección de necesidades de capacitación. | Se efectúa de manera permanente en todas las áreas de trabajo. Es responsabilidad de los jefes inmediatos; ya que se pretende que el jefe programe el trabajo, oriente, dirija, evalúe y retroalimente el trabajo del personal bajo su cargo. | Por medio del SIP se logra la especialización en el puesto. Con base en el desempeño, la capacitación y las aportaciones al trabajo se determinan los incrementos en rango salarial. Factores de evaluación autocrítica y deseo de superación; confiabilidad; colaboración y trabajo en equipo; iniciativa y creatividad. Capacitación efectiva; conocimiento del puesto. Cantidad de trabajo; calidad del trabajo. | Causas de separación, renuncia, de empleo incumplimiento las obligaciones establecidas por ley en especial relativo a confidencialidad, irresponsabilidad, descuido, negligencia en desempeño, sus funciones, sentencia condenatoria, delito intermedio, desobediencia reiterada e injustificada, inmediato; probidad u |
| SISTEMA DE ESPECIALISTAS EN HIDRÁULICA (CNA) (SEMARNAT) | No existe. Nació como programa: "Transformación de la Fuerza de Trabajo" (1989). | -Excelencia técnica calificada. -Carrera e nivel superior. -Responsabilidad profesional. | Carrera de nivel superior afín a la CNA; 100% de créditos cubiertos; promedio mínimo de 8. Reclutamiento interno y externo. Parámetros antecedentes académicos, trayectoria laboral, evaluación psicométrica. Concursos abiertos o cerrados. Entrevista. | Programas continuos de actualización y superación profesional y laboral. Cursos y becas para posgrado. Becas y otros apoyos académicos. | Se basa en una evaluación que se hace el especialista y una evaluación que le aplica su jefe inmediato y validada por una jerarquía superior. Factores de evaluación: -Modificación académica y actualización. -Responsabilidad y logro de metas. -Desempeño del trabajo. -Capacidad técnica. Con diversa ponderación cu. | El sistema de evaluación anual de desempeño es la única forma de acceder a mejores niveles salariales y de responsabilidad. Hay 4 factores de evaluación y actualización: 1) modificación académica y actualización; 2) responsabilidad y logro de metas; 3) desempeño del trabajo; 4) la capacidad técnica. Existen 4 categorías: excelente, bueno, regular, malo. Excelentes y buenos pueden ascender, regulares se les da otra oportunidad; malos se les dictamina su situación. | A los funcionarios cuyo resultado de evaluación es regular y malo en la misma calificación, su situación es revisada por un comité formado para decidir su permanencia en la institución. A los funcionarios con resultados "malos" inmediatos se les dictamina su situación e institución comité. |

| ASPECTOS MÁS RELEVANTES → | 1. Fuentes Normativas. | 2. Principios Rectores. | 3. Reclutamiento, Selección e Ingreso. | 4. Formación, Capacitación y Adiestramiento. | 5. Evaluación del Desempeño. | 6. Permanencia, Promoción y Carrera. | 7. Separación |
|--|---|--|---|--|---|--|--|
| SERVICIO PROFESIONAL AGRARIO (PROC. AGRARIA) (SRA) | Estatuto del S.P.A. (1994) | -De profesionalización. -De mérito. -De igualdad de oportunidades. -De objetividad y equidad. -Legalidad, imparcialidad, transparencia y honestidad. | Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional. Ser titulado o pasante con créditos terminados de una carrera profesional relacionada con lo agrario. Vocación de servicio social. Curso de capacitación básica. Exámenes. Concurso por convocatoria. | Capacitación obligatoria para permanencia y promoción. Tipos de capacitación: Básica y Específica según categorías de puestos funciones. | Sirve para otorgar ascensos de nivel con estímulo económico. Se basa en dos principios: El quehacer que pondera actividades con relación a programas institucionales. El saber que se califica por examen de conocimientos que se actualizan permanentemente. | El subsistema de ascensos se opera a través de concursos cuando hay vacantes. Las promociones se hacen por medio de concursos; la evaluación de desempeño es factor clave para ser promovido. | Causas de separación: edad o por servicio, incapacitación física o mental que impida desempeñar sus funciones, renuncia, rescisión de contrato, destitución. |
| CARRERA MAGISTERIAL (SEP) | Acuerdo nacional para la modernización de la Educación Básica (1992). | -Revaloración de la función magisterial. -Profesionalización. -Mejora de condiciones laborales. | Sistema escalafonario de movilidad horizontal para docentes de educación básica. Preparación académica. Cursos de actualización. Desempeño profesional. Antigüedad. | Programa emergente de actualización del maestro. Cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio. | El sistema cuenta con seis factores para cada vertiente con puntaje específico. Factores: antigüedad; grado académico; curso de actualización; superación profesional; aprovechamiento escolar; desempeño profesional y apoyo educativo. | La carrera magisterial está integrada por 5 niveles de estímulos: cada nivel representa un incremento de salario sin cambio de función. Es sólo para docentes de educación básica, su participación es individual y voluntaria y se hace por convocatoria. | No es especial |

| ASPECTOS MÁS RELEVANTES | 1. Fuentes Normativas. | 2. Principios Rectores. | 3. Reclutamiento, Selección e Ingreso. | 4. Formación, Capacitación y Adiestramiento. | 5. Evaluación del Desempeño. | 6. Permanencia, Promoción y Carrera. | 7. Separación |
|--|---|---|---|---|------------------------------|--|--|
| CARRERA PROFESIONAL DE MINISTERIO PÚBLICO, SERVICIOS PERICIALES Y POLICÍA JUDICIAL DE LEA FEDERACIÓN (PGR) | Ley orgánica de la PGR y Reglamento (1996). | Igualdad de oportunidades. Mérito. Capacidad. Excelencia. Objetividad. Profesionalismo. Imparcialidad. Legalidad. Eficiencia. Honradez. Antigüedad. | De carácter obligatorio y permanente. Incorporación del personal ya existente. Curso de actualización. Examen de conocimientos que sirvió como concurso de oposición. Ingreso nuevo: ser mexicano en pleno ejercicio de derechos. Notoria buena conducta. No condena por delito doloso o culposo grave. Título de licenciado en derecho para ministerio público. Preparatoria o equivalente para policía judicial. Título o acreditación respectiva para perito. Concurso de oposición. | Programas de formación en todos los niveles, cursos, exámenes y concursos, cursos intensivos. | No se especifica | Para permanencia y promoción se debe participar en programas de formación profesional y en los concursos de promoción que se convocan por concurso. Requisitos esenciales: antigüedad, ausencia de sanciones administrativas, existencia de concurso de oposición. | No se especifica |
| SERVICIO DE CARRERA POLICIAL (PPF) (SSP) | Reglamento de la PFP (2000). | Estabilidad y seguridad en el empleo. Remuneración equitativa. Responsabilidad. Honradez. Diligencia. Eficiencia. Eficacia. Vocación de servicio. Profesionalización. Lealtad a la institución. | | Capacitación y profesionalización permanentes. | | Requisitos para participar en procesos de promoción: 1) Estar en servicio activo, no comisionado, no con licencia. 2) Presentar documentación requerida. 3) Contar con requisitos de antigüedad en el grado y en el servicio. 4) Acumular los créditos requeridos. 5) Buena conducta. 6) Aprobar exámenes de convocatoria. | La baja en la institución es la separación definitiva del servicio activo por los supuestos siguientes: 1) Resolución de Comisión; o 2) Resolución de Comisión del Servicio Civil de Carrera. Retiro es la separación del personal de servicio activo de la institución con el beneficio de derechos y la responsabilidad de obligaciones que ley correspondiente. |

| ASPECTOS MÁS RELEVANTES | 1. Fuentes Normativas. | 2. Principios Rectores. | 3. Reclutamiento, Selección e Ingreso. | 4. Formación, Capacitación y Adiestramiento. | 5. Evaluación del Desempeño. | 6. Permanencia, Promoción y Carrera. | 7. Separación |
|--|---|---|--|---|--|--|---|
| SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL (IFE) | Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del IFE (1992) (Reformado en 1999) | -Mérito. -Conocimiento y habilidades. -Transparencia. -Profesionalismo. -Eficiencia. | Concurso mediante convocatoria abierta. Cursos básicos de formación; concurso de incorporación; exámenes de incorporación. | Formación básica para homogenizar conocimientos. Formación profesional en materias vinculadas al IFE. Formación especializadas en materias o áreas específicas. | Evaluación como columna vertebral del Servicio Profesional Electoral. Tres tipos de evaluación: 1) De desempeño: mide anualmente logro de objetivos y funcionamiento de actividades. 2) de aprovechamiento en el Programa de Formación y Desarrollo que mide conocimiento adquiridos. 3) Global que valora los incentivos o sanciones que se hayan recibido. Se basa en resultados concretos; los criterios y factores de evaluación se dan a conocer desde antes. | Se establecen dos vías alternas: Promoción en rangos que se basa en resultados de la evaluación; y el ascenso en cargos o puestos que ocurre por medio de concursos. Hay 9 rangos con estancia temporal mínima obligatoria que permite promoción por continua comprobación del mérito. La base estriba en el desempeño y las capacidades. Se da perspectiva de carrera de largo plazo. | Causas de mal desempeño un año cualquiera de cualquiera materias del programa de formación; incumplimiento sus obligaciones comisión de infracciones. garantía de audiencia y le para el funcionamiento transparente, equitativo y justo. Existe código ética y catálogo derechos, obligaciones prohibiciones |
| CARRERA JUDICIAL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN | Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación y Reglamento de la Carrera Judicial (1995). | -Excelencia. -Profesionalismo. -Objetividad. -Imparcialidad. -Independencia. -Antigüedad (en su caso). | Acreditamiento de exámenes de aptitud. Concursos internos o de oposición. | Instituto de la Judicatura Federal. Cursos de inducción iniciales, básicos, de especialización y de posgrado. Apoyo de becas. Diplomados. Especialidades. Maestría y Doctorado de derecho Judicial. | Para fines de adscripción y ratificación se considera los siguientes elementos: 1) Calificación del concurso de oposición. 2) Cursos realizados en el instituto de la Judicatura. 3) Antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o experiencia profesional. 4) Desempeño en el Poder Judicial de la Federación. 5) Grado académico que comprende: nivel de estudios, cursos de actualización y especialización acreditados. | El medio de ingreso y promoción es el examen de aptitud para categorías inferiores; el concurso interno o libre para categorías superiores. También intervienen las formas de evaluación correspondientes a cada categoría. Los exámenes son resueltos en forma anónima y clasificados por código de barras para ser leído por computadora. | Se aplica el A de LFRSP. Sanciones: 1) apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; sanción económica; 4) suspensión de destitución de puesto; u 6) inhabilitación temporal para desempeñar empleos cargo comisiones en servicio público |

| ASPECTOS MÁS RELEVANTES | 1. Fuentes Normativas. | 2. Principios Rectores. | 3. Reclutamiento, Selección e Ingreso. | 4. Formación, Capacitación y Adiestramiento. | 5. Evaluación del Desempeño. | 6. Permanencia, Promoción y Carrera. | 7. Separación |
|--|---|--|--|--|--|--|--|
| SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA (GDF) | Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del DF (2000) | -Mérito. -Igualdad de oportunidades. -Legalidad. -Honradez. -Lealtad. -Imparcialidad. -Eficiencia. -Profesionalización. -Eficacia. | Ser ciudadano mexicano en pleno uso de derecho; o extranjero con documentación de migración. No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso grave. No estar inhabilitado legalmente para desempeñar cargo en servicio público. Nivel de educación media superior. Cubrir perfil y requisitos de convocatoria por concurso. Exámenes. Curso básico de formación. Cursos especiales y exámenes específicos. | Programas de profesionalización para obtener aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas. Programa de actualización. Programa de Especialización con valor curricular. | Evaluación hecha por un Comité Técnico en cada dependencia o unidad administrativa. Comprende los aspectos siguientes: 1) Diagnóstico general. 2) Consideraciones sobre el desempeño de sus servidores públicos de carrera. 3) Recomendaciones generales y determinaciones individuales que califiquen con puntuación a cada uno de los servidores públicos de carrera. | Se requiere un adecuado desempeño. La evaluación es factor determinante para permanencia y promoción, incluso para imponer medidas disciplinarias. Las promociones pueden ser horizontales cuando asciende de nivel en el mismo puesto. Vertical, cuando asciende a un puesto superior; toda promoción vertical debe otorgarse por concurso. | Causas de baja: 1) Dejar de participar sin justificada exoneración obligatorios. 2) De prestar el servicio público sin justificada exoneración de 6 meses. 3) Renuncia al empleo o contrato. 4) Haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso grave. 5) Haber sido sancionado administrativamente con suspensión o destitución o inhabilitación para el empleo. |
| SERVICIO PROFESIONAL LEGISLATIVO (CÁMARA DE DIPUTADOS) | Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera de la Cámara de Diputados (2000) | -Principio del mérito y capacidades. -Alta calidad y eficacia de desempeño profesional. | Ser mexicano por nacimiento y en pleno uso de derechos. Examen de conocimientos. Cursos. No haber sido dirigente de partido político o candidato a puesto de elección popular en los últimos 5 años. No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público. No haber sido condenado por delito intencional con privación de la libertad. | Programa de capacitación que comprende formación, actualización y especialización. | La evaluación tiene como objetivo medir el desempeño y el aprovechamiento de los programas de capacitación. Se realiza bajo principios de imparcialidad y es la base para la permanencia, promoción y ascenso de los funcionarios de carrera. | Se da promoción en rangos y niveles. Rango: categorías con que se integran los cuerpos de la función legislativa y la administrativo-financiera. Nivel: categorías con que se integra cada rango. Hay 6 rangos con 3 niveles cada uno, excepto el infimo que tiene 5. La evaluación es base para permanencia, promoción y ascenso. | Sanciones que impone el Consejo Directivo del Servicio: amonestación, suspensión o destitución. Recurso de reconsideración, revisión ante el Consejo Directivo y la Conferencia |

5.5 ¿Por qué no existe en México el Servicio Civil de Carrera?

Aun cuando se han hecho varios intentos por instaurar en nuestro país un sistema de servicio civil de carrera generalizado en el ámbito del gobierno federal; a pesar de que ha estado presente en la agenda gubernamental desde hace más de 70 años; no obstante que ha figurado como promesa de campaña de varios candidatos a la presidencia de la República y de que ha estado presente en varios planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, hasta el presente no se ha concretado en una realidad operante, aun cuando es preciso admitir que la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en abril de 2003 y su respectivo Reglamento en abril de 2004 marca un hito contundente en el avance hacia la instauración real de un sistema de servicio civil generalizado en el gobierno federal.

Espontáneamente surge la pregunta ¿por qué? ¿Cuáles pueden ser las causas o los factores por lo cuales no se ha podido instaurar un sistema de servicio civil de carrera en forma generalizada en cualquiera de los poderes del estado mexicano? ¿Por qué se ha implantado solamente en algunas dependencias o entidades del gobierno federal o en algunos organismos autónomos? "¿Por qué no se desarrolló el servicio civil de carrera en la administración pública federal mexicana durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional? ¿Cuáles fueron los elementos que lo impidieron? ¿Es deseable que se impulse el servicio civil después de que ocurrió la alternancia en la Presidencia de la República?" (20)

Una hipótesis probable es la relación subordinada de carácter ancilar que la administración pública ha tenido ante el poder político en México.

El sistema político mexicano ha sido autoritario y presidencialista, con un claro predominio del ejecutivo sobre el legislativo y con una lógica de competencia por el poder fundamentada en la hegemonía de un partido único, cuyo centro de decisiones estaba dominado por la persona del presidente en turno, como jefe de estado, jefe de gobierno y jefe real del PRI, y hasta 1988 ajeno a la competencia democrático-electoral.

La Constitución Mexicana ha generado un régimen presidencialista en el que no existe una real división y equilibrio de poderes, ni un sistema de frenos y contrapesos entre las fuerzas.

El presidente es elegido por voto universal y directo, por tanto no depende del apoyo o la confianza del congreso para conformar y dirigir su gobierno. Conforme a los artículos constitucionales donde se consignan las facultades y obligaciones del presidente, éste dirige al poder ejecutivo sin intermediarios y posee facultades legislativas, poder de nombramiento y remoción, poder de veto, de definir el presupuesto de egresos, de crear reglas de aplicación de la ley, de expedir decretos en situaciones de emergencia en materias de sanidad, de tratados internacionales, de reglamentación, de regulación económica y de política exterior.

Por otra parte, su carácter de jefe real del partido hegemónico y cuasi único (al menos hasta 1988) le dieron poderes meta-constitucionales más efectivos incluso que los propios de la Constitución. Con ello se generó un sistema de control unipersonal que permitió al presidente penetrar las instituciones políticas, definir su composición y comportamiento. (21)

Gracias a la intervención disciplinada del partido hegemónico y a la interferencia en la competitividad de las elecciones se formó una estructura de incentivos que no permitió el acceso equitativo al poder y su distribución entre los poderes. Los legisladores de ambas cámaras, con mayoría absoluta del partido oficial, se interesaban mucho más en satisfacer al ejecutivo que a sus electores, pues les iba en ello su futuro político y económico.

“La anulación de la división de poderes, tanto horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial), como vertical (poder ejecutivo federal, estatal, y municipal), configuró un gobierno ‘indiviso y unitario’, en donde la administración pública fue uno de los canales principales de movilidad y ascenso político”. (22)

El poder del jefe del ejecutivo sobre la administración pública era así prácticamente absoluto, sin frenos ni controles. Dadas estas circunstancias, no había incentivos para dar autonomía aunque fuera relativa a una burocracia que se había tornado esencial para la estabilidad del régimen y el control político.

De acuerdo con lo que afirma Juan Pablo Guerrero Amparán, la administración pública, además de administrar programas y políticas gubernamentales, ofrecer bienes y servicios, regular en parte la vida social, económica y política del país, fue sobre todo: “la principal fuente de reclutamiento del personal político y el escenario de la contienda política, especialmente en la sucesión presidencial (al menos desde 1946 hasta 1994) y otros puestos de relevancia política como las gubernaturas estatales.” (23)

Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, sustituyendo al congreso en ese papel de representación. La administración pública, a través de las Secretarías de Estado y sus aparatos burocráticos, fue el medio obligado de canalización de los recursos hacia los sectores sociales y hacia los grupos de interés y fue el sitio de la negociación para asignar esos recursos. Esto hacía que la lealtad de los burócratas fuera fundamental para atender debidamente a las clientelas y los grupos de apoyo político, y favorecer así sus fines particulares de promoción política.

La administración pública fue el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto (“patrimonialismo burocrático”). Por consecuencia se generaba un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia y se volvía infranqueable desde el exterior debido a su colusión y mutuas complicidades. A su vez, esto restaba autonomía e imparcialidad a los burócratas en el interior del sistema y ante sus superiores.

Por último, la administración pública se convirtió en el brazo ejecutor incondicional del presidente. Esta situación tuvo un aspecto positivo pues aseguró el control estricto y vertical del presidente y de los secretarios sobre los administradores especialmente en aquellos programas y políticas que interesaban más al jefe jerárquico, con lo cual se redujeron los riesgos de desvío, aunque sus objetivos no fueran los más idóneos para las necesidades de los afectados por esas políticas. Sin embargo, esto tenía también un aspecto negativo y perverso, pues cuando no había una supervisión cercana y rigurosa sobre programas y políticas, los administradores eran fácilmente permeados y capturados por los intereses particulares de los sectores sociales, grupos de interés o por los mismos burócratas de menor rango, convirtiéndolos en presa fácil de corrupción y colusión.

Todas y cada una de estas características son abiertamente contrarias e inhibidoras de la autonomía e imparcialidad profesionales del servicio civil de carrera, las cuales son el mejor escudo y protección de los cuerpos de administradores con relación a la competencia y cooptación de los políticos. Sólo la separación de la administración respecto de la política ofrece condiciones de neutralidad del aparato burocrático en su conjunto e incentivos para el ejercicio honesto y apegado a la norma de la gestión pública.

Posibilidades políticas del servicio civil en el periodo de transición democrática.

El surgimiento de la democracia en México, al menos en su aspecto político-electoral, ofrece nuevas y tal vez mejores perspectivas que las condiciones anteriormente descritas para la instauración de un sistema nacional de servicio civil de carrera.

Primero el escenario de la contienda política y del reclutamiento del personal político pasa de la burocracia a la arena de las elecciones y de los partidos políticos. Se distinguen, por lo tanto, los políticos de los funcionarios públicos que hicieron su carrera en el seno de la administración pública en su mayor parte. El congreso al cobrar mayor independencia se convierte en el órgano de la representación, pues ahí se deciden las formas y los montos de asignación de recursos, así como las reglas formales del juego -las leyes- que regulan la vida de los sectores sociales.

A partir de 1997 en que el PRI, el partido hegemónico y además en la presidencia, perdió la mayoría absoluta en la cámara de diputados, la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación implicó cambios cualitativos en los términos de la negociación. El lugar de las decisiones había cambiado al terreno del legislativo.

La democratización del régimen introdujo para la política en México la aplicación real del principio de la división de poderes que dará al Congreso su papel específico de legislador, le proporcionará la posibilidad de agregar su opinión en el diseño y hechura de políticas públicas y le dará un papel supervisor de la actuación del

ejecutivo y sus administraciones. Por lo tanto, la administración pública ya no será el interlocutor exclusivo entre el estado y la sociedad. La creciente autonomía del Congreso lo convierte en una instancia potencial de control verdadero a las acciones del ejecutivo y su administración.

Para los burócratas de nivel medio y alto la creciente democratización implicó mayor incertidumbre tanto acerca de su estabilidad laboral, como sobre el futuro de su carrera política. Ahora que la lucha política se ha trasladado a la arena electoral, la incertidumbre ligada a la falta de seguridad en el empleo por la alternancia es alta. Los burócratas menos orientados al riesgo tenderán a valorar más la seguridad de sus empleos, pues ahora el reacomodo y el rejuego entre camarillas, como sucedía con el PRI, resultan mucho menos probables.

Para el jefe del ejecutivo, cuando la contienda política ha dejado de estar bajo su dominio casi absoluto y se ha derivado hacia el campo electoral, controlar el juego político desde dentro de la administración pública pierde sentido, pues ahí ya no está el centro de la competencia política. En las actuales circunstancias para el presidente, como jefe de gobierno, el problema estriba en que la burocracia le facilite alcanzar los objetivos de sus programas y políticas para, posteriormente, garantizar su continuidad. Para lograrlo es ahora más necesario mejorar el desempeño de las administraciones a través de la profesionalización de los burócratas como auténticos servidores públicos, a fin de satisfacer las necesidades de los electores en forma eficiente y honesta, y rendir cuentas aceptables ante un congreso con más capacidad de supervisar las políticas, las acciones y los resultados gubernamentales.

El objetivo, a fin de cuentas, es conseguir resultados favorables en las elecciones intermedias, regionales y las presidenciales. Además, al ejecutivo le interesará en mayor grado trabajar con una burocracia profesionalizada, eficiente y honesta que reduzca la arbitrariedad, la corrupción y la ineficacia, fenómenos que erosionan fuertemente la imagen de honestidad de eficiencia, legitimidad credibilidad y autoridad del presidente.

Para los grupos políticos representados en la legislatura, sin importar el partido, la neutralidad política de la administración pública es esencial para garantizar el cumplimiento de las leyes que aprueba o produce el Congreso. Una burocracia totalmente subordinada al presidente en turno genera una enorme desconfianza en los partidos de oposición por obvias razones. Con la alternancia democrática, el Congreso tenderá a favorecer que la representación se garantice únicamente en sus cámaras, por lo que le conviene eliminar la competencia de la representación en la burocracia mediante el impulso de su profesionalización.

Por último, al llamar a rendir cuentas al ejecutivo, el Congreso podrá evitar o al menos abatir los altos costos de transacción que eso significa si cuenta con una administración pública profesionalizada que garantice la aplicación más o menos rigurosa de los programas y leyes aprobados por el congreso.

En suma, con la alternancia en el poder y la transición hacia la democracia real se ha favorecido una verdadera separación de poderes que facilita la especialización de funciones entre el ejecutivo y el legislativo, y en la cual el papel de la burocracia se facilita y se acendra con la profesionalización.

Para lograr todo esto el reto es enorme, según las palabras de Juan Pablo Guerrero; él enuncia los siguientes retos:

- 1) "Consolidar la separación de poderes como un proceso de largo aliento; los integrantes del congreso deben consolidar sus carreras parlamentarias; el trabajo legislativo también se debe profesionalizar al igual que los cuerpos y organismos de asesoría parlamentaria.
- 2) Se requiere con carácter de indispensable un poder judicial autónomo y profesional que genere un estado de derecho mínimo para garantizar la seguridad de las personas, los patrimonios y la propiedad privada; y asegurar el cumplimiento de las leyes y los contratos.
- 3) Se deben iniciar y desarrollar diversos sistemas de rendición de cuentas que evidencien por los resultados la transparencia, eficiencia y honestidad de la administración de los recursos públicos; y, por otra parte, disminuya drásticamente las complicidades y colusiones corruptas que operan dentro del aparato burocrático.
- 4) Continuar, acelerar y radicalizar la mejora regulatoria y la simplificación administrativa para sanear la sobrerreglamentación abstrusa y hasta contradictoria que propicia el predominio de sistemas informales de funcionamiento con una alta discrecionalidad real para los funcionarios.
- 5) Puesto que la informalidad se ha convertido en un arreglo institucional, se vuelve inaplazable un combate y prevención eficaz de la corrupción, del patrimonialismo burocrático, del clientelismo, del oportunismo y de la ineficiencia.
- 6) Otro aspecto ominoso de la informalidad radica en el sistema de grupos y camarillas (compadrazgo, nepotismo, complicidad por enriquecimiento mutuo e ineficiencia, verticalidad en las contrataciones, designaciones, separaciones y promociones en los puestos públicos) que ha institucionalizado un sistema que obstaculiza la confianza, la objetividad y las posibilidades de evaluación entre pares; dificulta también la profesionalización del sistema y, en cambio, ha concentrado la toma de decisiones en una reducida élite de individuos y agencias, en donde la delegación efectiva es poco frecuente." (24)

En resumen, la informalidad presenta un serio dilema para la reforma administrativa en general y para la instauración de un servicio civil fundado en el mérito.

Lo anterior demanda imperiosamente la creación de los contrapesos que faciliten la vigilancia sobre las acciones del gobierno y que permitan el desarrollo de sistemas eficientes de rendición de cuentas. Estos contrapesos deben ser tanto internos a la administración (procesos y controles internos) como externos a ella (del congreso y su órgano de vigilancia) cuyo centro debe ser la transparencia como premisa para que funcionen como contrapesos efectivos.

5.6 Propuesta de un modelo de Servicio Civil.

Ninguno de los tres sistemas de administración de personal mencionados, botín político, servicio civil y nueva gestión pública, es el mejor ni menos el único para dar solución a todos los problemas y retos de la administración pública en el futuro previsible. Los tres ofrecen, en mayor o menor grado, diferentes ventajas y desventajas relativas.

Si se acepta que el régimen político republicano y democrático, de Estado de derecho y de Gobierno responsable es el que mejor puede satisfacer las aspiraciones y derechos de la sociedad actual de nuestro país; y que esto exige una Gestión Pública que además de ser precisa y abiertamente pública en lo político, es decir democrática y participativa, que garantice la gobernabilidad político-social por un lado; y que, por el otro, en lo administrativo sea eficaz, eficiente y ética de tal forma que además de satisfacer racionalmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, usuarios y/o beneficiarios, merezca la confianza y aceptación sociales, dándole legitimidad de origen y por gestión (de iure et de facto), entonces a la luz de este referente político-administrativo se han de juzgar los pros y contras de los sistemas de administración de personal.

- a) El sistema de nombramiento político o de botín tiene las ventajas de la lealtad personal o de grupo y la afinidad político-ideológica; sirve bien a los políticos electos para contar con el respaldo de personal de su entera confianza y empatía personal y política, lo cual ayuda de manera determinante a impulsar el proyecto político de quienes son elegidos popularmente para dirigir una sociedad. Así conviene para la formación del gabinete de ministros en torno al primer ministro en los regímenes parlamentarios, o el conjunto de secretarías del despacho o de Estado en los regímenes presidenciales.

Sin embargo, para otras funciones de corte eminentemente técnico y/o administrativo presenta diversas desventajas; tales como inestabilidad en el cargo, falta de continuidad de los programas, proyectos y servicios, pérdida de la memoria y expertise institucionales. Ofrece riesgos de gran corrupción mediante la captura del Estado que es incentivada por el gran poder discrecional y la fugacidad que tienen los nombramientos políticos, o bien riesgos de ineficiencia por decisiones equivocadas o de falta de decisión motivadas por la inexperiencia o la ignorancia; por parcialidad

política o ideológica; por su afán de ascender en su carrera política personal y de su grupo de afinidad.

- b) El sistema de Servicio Civil de Carrera ofrece fuertes incentivos de largo plazo y en esto radican sus mayores ventajas. Puede cambiar la lealtad personal o de grupo política o partidista o de camarilla en una cultura de lealtad institucional y de responsabilidad pública. Ayuda significativamente a preservar la memoria y la experiencia administrativa e institucional, la continuidad de programas, proyectos y servicios; y por ello puede afinar y mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas. Puede contribuir a que la administración pública de bienes y servicios sea propiamente pública; es decir, que llegue y beneficie a quienes verdaderamente lo necesitan en lugar de enfocarse en grupos de interés o de presión obedeciendo a intereses políticos partidistas de tipo clientelar y corporativo. Puede ser un factor determinante para que la administración pública, como instrumento operativo del Gobierno, sea más eficaz, eficiente y ética; que la prestación de servicios públicos sean de calidad y satisfagan las demandas ciudadanas; también sirve para mejorar el desempeño y la productividad laboral con los debidos incentivos. Ayuda a abatir el índice de corrupción, patrimonialismo y clientelismo.

También se supone que, al menos indirectamente, favorece la recaudación de impuestos, la calidad en el servicio, la promoción económica, la honestidad y la respuesta satisfactoria al público.

Genera seguridad y estabilidad en el empleo con base en el mérito, el profesionalismo y la idoneidad por resultados.

Mediante capacitación y desarrollo adecuados, por la permanencia en el servicio público, aumenta la productividad, la expertise, y estimula el servicio por reconocimiento. También preserva y aprovecha la inversión de la institución en capital humano.

En relación a los derechos de los trabajadores asegura criterios objetivos y justos para el reclutamiento, selección e ingreso en el servicio público; así como también su permanencia, promoción, ascenso y aun su separación fundamentadas en la evaluación de desempeño, y finalmente un retiro digno y tranquilizador para los empleados públicos. Adicionalmente este status contribuye a recobrar la dignificación y resignificación del servicio público a los ojos de la sociedad.

Por otra parte, ayuda a erradicar los vicios del sistema de libre designación-remoción basado en el autoritarismo y la discrecionalidad arbitraria.

Finalmente, se supone que en el largo plazo, podrá formarse un cuerpo profesionalizado, con alto prestigio y reconocimiento de servidores

públicos que propicie la transición a la democracia real y asegure un servicio público satisfactorio y de calidad que legitime de facto al régimen político administrativo.

No obstante sus pros, el servicio civil tienen también serias desventajas y riesgos.

Entre sus costos están la rigidez, el anquilosamiento y el burocratismo que agravan el problema de ineficacia e ineficiencia. Conlleva riesgos de falta de responsabilidad individual o de imputabilidad (accountability), de autonomía excesiva de la burocracia, de evasión al cambio, aislamiento excesivo, de desarticulación e incoherencia de políticas, de poder de discreción de los funcionarios, de manipular programas para aumentar su influencia personal en la agenda de gobierno; en suma, presenta el serio problema del agente y el principal, del mandatario y el mandante.

En la práctica no se da la plena neutralidad política; en cambio puede darse una excesiva condescendencia y complacencia con superiores jerárquicos de alto rango. Se mantiene la subjetividad, la discrecionalidad y la politización.

Desde la perspectiva laboral, genera sobreoferta de funcionarios y disminución de oportunidades de ingreso para los que no pertenecen al sistema de carrera.

- c) Entendida la nueva gestión pública (NPM) como "conjunto de técnicas acerca de cómo el gobierno ha de dirigir su conglomerado de agencias y mediante ellas dirigir a su sociedad" (25), es una corriente reformadora del Estado actualmente en boga especialmente en los países anglosajones pertenecientes a la OCDE:

Hasta el presente existe pocas pruebas de que la aplicación de las estrategias de reforma basadas en el modelo gerencial produzca realmente los resultados deseados. Se trata de un movimiento aún no consolidado, no comprobado.

Las principales características de la nueva gestión pública consisten en un enfoque unidimensional de economía y eficiencia; de forma específica existe un conflicto dentro de este modelo entre el control político-administrativo central y la autonomía administrativa e institucional local (problema del agente y el principal). Otras características son la devolución estructural de facultades a las agencias subordinadas (empowerment), el contractualismo interno (contratos individuales de trabajo sujetos a cláusulas sobre metas y resultados) y externo (outsourcing, contracting out mediante el cual se subrogan funciones internas por medio de personal externo); otra característica es la nueva

relación entre el control político y la autonomía administrativa referida a la rendición de cuentas y a la responsabilidad pública.

Las posiciones de la nueva gestión pública buscan lograr finanzas públicas sanas y equilibrar la razón ingreso-gasto enfocándose en la eficacia, la eficiencia, la productividad y el ahorro. Hace hincapié en la gestión estratégica del gobierno "como factor de éxito y agente del futuro de su sociedad".

Orienta el esfuerzo administrativo a la capacidad de gestión de calidad de bienes y servicios del gobierno para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos considerados preeminentemente como "clientes", adoptando con esto el movimiento de la calidad total.

Acentúa fuertemente la prioridad del aspecto económico-administrativo sobre el político-social, vuelve a propugnar la separación entre política y administración, pretende asimilar la conducción política al gerencialismo empresarial-administrativo.

"Los principales componentes del modelo de la nueva gestión pública son: una administración profesional práctica que permite el control activo, visible y discrecional por personas que tienen libertad para administrar; normas explícitas de rendimiento y mayor énfasis en su control; más competencia, contratación, transferencia de poder estructural, desagregación de unidades y técnicas de administración del sector privado". (26)

Antes de analizar las ventajas y desventajas de la nueva gestión pública como modelo de política de personal, conviene precisar que toda herramienta o técnica administrativa tiene lugar en un contexto y una cultura organizacionales, que puede extenderse desde una pequeña agencia gubernamental hasta toda una nación o un conjunto de naciones por sus semejanzas históricas, culturales, de tradiciones y estilos político-administrativos. Por lo tanto, no se puede generalizar sin más un conjunto de técnicas o reformas económico-administrativas como fórmula única, universal y uniforme. En cada caso se tendrá que discriminar qué conviene aceptar y adoptar y qué no; cómo se debe adaptar al contexto específico y procurar su compatibilidad con la administración pública para conseguir una mejora real y duradera.

Como ventajas de la nueva gestión pública se pueden citar su énfasis en las normas y valores económicos lo cual proporciona eficiencia económica y resultados de mayor eficacia.

Sin duda, la eficiencia económica y la eficacia administrativa son necesarias y benéficas, pero no son suficientes para desarrollar una administración pública legítima además de eficaz; por otra parte reducir un sistema político-administrativo a un juego estratégico entre actores racionales que tratan de lograr que el sistema sea más eficiente, racionalizado y congruente, parece una simplificación excesiva que

minimiza la trascendencia de la ética del sector público y de las restricciones de los valores y la cultura institucionales.

Otro rasgo de la nueva gestión pública es la facultación (empowerment) a favor de los administradores y directores de agencias lo que sin duda propicia la autonomía administrativa, permite mayor libertad de decisión y enfatiza la responsabilidad individual; también fomenta la tendencia hacia la especialización interorganizacional vertical derivada del aumento de la competencia en los mercados, todo esto en aras de la eficacia.

La devolución estructural de facultades tiende a separar las funciones políticas de las administrativas, de forma tal que los políticos deberían establecer los objetivos y metas y los administradores implementar las políticas; se crea una tensión entre el control y la responsabilidad política por un lado, y la eficiencia y autonomía administrativa por el otro.

Al disminuir la capacidad y autoridad de control centrales y en la medida en que las agencias subordinadas, particularmente las orientadas al mercado, presten menos atención a las consideraciones políticas y sociales, los políticos serán más vulnerables a la influencia y presión de los administradores profesionales y especializados, lo cual agudiza el problema del agente y el principal; y para evitar el riesgo de autonomía excesiva por parte de las agencias será preciso emplear sistemáticamente las leyes, las normas y las reuniones formales como instrumentos de control de las unidades subordinadas.

El contractualismo propio de la nueva gestión pública permite al gobierno tal vez contratar a los más idóneos introducir un sistema de control jerárquico más rígido al especificar en los contratos más claramente los objetivos y metas que los administradores deben cumplir, además de que el rendimiento se debe controlar mediante complejos indicadores de gestión a fin de supervisar y medir la eficiencia.

Es evidente que entre las razones para recurrir a los contratos está el disminuir considerablemente el número de empleados públicos y debilitar el poder de las burocracias; otra razón es aumentar la calidad del asesoramiento y la variedad de las premisas de decisión.

Los contratos individuales tanto externos como, sobre todo, internos, de corto tiempo, tienden a reemplazar el empleo permanente basado en contratos colectivos. Esto es consecuencia de un mercado laboral más competitivo que ha provocado que las compensaciones y remuneraciones se basen más en la competencia y el rendimiento que en la posición la antigüedad. Hay menor interés en pertenecer a los sindicatos y éstos han perdido fuerza de presión y de negociación.

Los contratos individuales ofrecen el riesgo de fortalecer el poder de control político de modo que los líderes políticos pueden politizar el reclutamiento de los líderes administrativos y hacerlos responsables directos y únicos de la gestión, debilitando los principios tradicionales del mérito.

Un argumento contrario a los contratos individuales es que dificultan la formulación de objetivos específicos y de indicadores de desempeño para servidores públicos de alta jerarquía. Otro argumento es que al politizarse el reclutamiento podría debilitar el liderazgo político, la responsabilidad pública, la identidad colectiva y le esprit de corps de los líderes administrativos.

Como los contratos individuales se caracterizan más por los incentivos individuales de corto plazo, surge el riesgo de que los funcionarios ejecutivos estén a la búsqueda de las agencias que les puedan ofrecer el mejor contrato, o el riesgo de oportunismo pre y post contractual, o la alta rotación de funcionarios. Esta situación podría debilitar el control político, elevar los costos de reclutamiento y contratación y ocasionalmente hasta de separación, se dificultaría la continuidad y memoria institucional y la experiencia profesional se vería más limitada.

Los derechos laborales de los servidores públicos sufrirían un serio deterioro al no contar con un horizonte seguro y estable de largo plazo en el empleo.

En el modelo de la nueva gestión pública se ha prestado mucha atención al rendimiento de cuentas de tipo gerencial y se ha tomado poco en cuenta la responsabilidad política. En este modelo la rendición de cuentas se basa en el desempeño personal, la competencia y las relaciones contractuales, y se ha avanzado de modelos simples a modelos complejos de rendición de cuentas. Sin embargo, dicha rendición de cuentas deja de lado la noción tradicional de que el rendimiento de cuentas corresponde a la autoridad responsable ante los ciudadanos a través de los responsables electos de la formulación de las políticas públicas.

Sería necesario superar la reducción de la responsabilidad política contra las ganancias en efectividad y eficiencia. La eficiencia y eficacia por sí solas no constituyen garantía alguna del buen juicio político y social que es esencial para garantizar la responsabilidad y la legitimidad políticas auténticas. La lucha por lograr la rendición de cuentas puede tener como precio la disminución del sentido de responsabilidad.

Una de las cuestiones fundamentales de las reformas administrativas consiste en equilibrar la libertad y la rendición de cuentas. El modelo burocrático tradicional, con poca libertad y poca rendición de cuentas sobre los resultados, pero con una gran responsabilidad por que se sigan las reglas ha sido un modelo de administración pública exitoso y duradero.

Un sistema que extiende la libertad a los gerentes, sin fortalecer su rendición de cuentas, debilita el poder de los políticos y es inferior al modelo de administración burocrática tradicional.

Un objetivo de la reforma de la nueva gestión pública ha sido el control y la eficiencia especialmente para romper el monopolio del servicio civil sobre el asesoramiento y desarrollo políticos y redistribuir el poder a favor del ejecutivo político. El resultado

probablemente ha sido una pérdida de control de las políticas públicas debido a una pérdida de confianza en la capacidad del gobierno.

Otro objetivo de dicha reforma ha sido elevar la eficiencia de la gestión gubernamental. En este aspecto ha habido una mejora en el rendimiento orgánico de las acciones de gobierno muy probablemente debido a la mayor discrecionalidad y flexibilidad otorgadas a los gerentes a través de la devolución estructural de facultades, más que a través de los contratos formales.

En particular el contractualismo, además de los altos costos de transacción que implica, parece que beneficia los intereses personales a costa de los intereses colectivos del gobierno; la estrecha óptica economicista implica un serio riesgo de que el comportamiento humano en las organizaciones se torne oportunista, interesado y moralmente peligroso; también podría debilitar los valores tradicionales del servicio público: la responsabilidad personal, el profesionalismo, la identidad colectiva y le esprit de corps.

Las reformas amenazan el capital social que representa el servicio público y hacen más difícil sostenerlo en el tiempo como una comunidad de confianza. Sin embargo, aún falta analizar sistemáticamente en qué grado el modelo de la nueva gestión pública provocará verosimilmente el deterioro del capital ético del servicio público.

En suma, la nueva gestión pública ha intentado reemplazar el sistema de servicio civil sistema basado en la confianza mutua entre los servidores públicos de las diferentes jerarquías, y entre los políticos y los administradores con un sistema que fomenta potencialmente la desconfianza. La idea principal del modelo de la nueva gestión pública consiste en que bastan solamente los incentivos externos correctos para que el buen gobierno esté garantizado, sin importar la personalidad de los individuos y sus interrelaciones en la organización.

Por el contrario, la administración pública "tradicional" argumenta que sin funcionarios probos que tengan mentalidad cívica y dominio de sí mismos, el buen gobierno es imposible. Es difícil edificar instituciones administrativas, democráticas y funcionales en un servicio civil en el que los burócratas sólo se sientan motivados por incentivos externos y beneficios privados al margen de valores y principios personales y organizacionales.

Es necesario ir más allá del horizonte planteado por la nueva gestión pública cifrada en la preeminencia de las normas y valores económicos y administrativos. La eficiencia es necesaria y benéfica, pero no es suficiente para fundamentar y legitimar un buen gobierno. La otra parte del escenario está dada por la responsabilidad político-social, el profesionalismo y la ética de los servidores públicos cuya cepa de formación y desarrollo se ha de encontrar en un sistema de servicio civil de carrera que pueda dar respuesta innovadora y adecuada a las necesidades del estado como buen administrador de los recursos públicos y a su sociedad como destinatario natural y último de todos los esfuerzos y acciones gubernamentales.

Tras el análisis detallado de cada una de las tres vertientes principales de política de personal, conociendo ya sus respectivas ventajas y desventajas, es pertinente ahora cuestionarse cuál opción es preferible para intentar la profesionalización del servicio público en nuestro país para verificar que un servicio público profesionalizado es factor relevante para mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública mexicana.

Ninguna de las tres vertientes antes mencionadas, Nombramiento Político-sistema de botín, Servicio Civil de Carrera y Nueva Gestión Pública, por sí sola parece ser suficiente y totalmente idónea para lograr la profesionalización integral de los servicios públicos; aunque cada una ofrece aspectos convenientes y algunos hasta necesarios.

En mi opinión es posible y recomendable una mezcla estratégica de las tres, partiendo de que no son excluyentes entre sí totalmente, sino sólo en algunos aspectos, y que sus pros y contras son relativos a las circunstancias y características de la cultura organizacional de la administración pública mexicana.

En resumen, se trataría de una estrategia ecléctica que tomara lo mejor de cada vertiente de administración de personal y la adaptara selectivamente pero con sentido orgánico y de totalidad a distintos ámbitos de la administración pública de manera crítica y contextualizada.

La estrategia integral tendría algunos aspectos comunes y obligatorios para toda la administración pública y otros serían propios sólo de alguna parte de la misma.

Elementos comunes y obligatorios.

1. Una ley básica de la gestión pública que sirviera para implantar una política de personal y su administración de forma flexible, dinámica e incluyente.
2. Un organismo centralizado responsable de su aplicación, con la suficiente jerarquía y autonomía para ser eficaz en los hechos y con el respaldo directo de la Presidencia de la República. Este organismo tendrá la responsabilidad de ejecutar las provisiones generales establecidas en la ley o estatuto y procurar que donde se dé la descentralización, las acciones que se emprendan se ajusten a las normas estatuidas.
3. Un presupuesto que suministre los recursos necesarios para llevar a cabo una política de personal moderna del más alto nivel.
4. Establecer un sistema de clasificación de puestos basados en deberes, funciones y responsabilidades, complementado por los perfiles de puestos que abarquen descripción, especificación y valuación de los mismos.

5. Un plan de compensación uniforme con escalas de sueldos justos y adecuados.
6. Exámenes objetivos en competencia libre para el ingreso en todos los grados, con excepción de los puestos de alta confianza. La aplicación de tales exámenes sería hecha por personas externas, neutrales y autorizadas.
7. Un periodo de prueba obligado cuyo evaluación aprobatoria sea requisito indispensable para el nombramiento o el ascenso definitivos.
8. Evaluación del desempeño obligatorio y periódico como requisito necesario para determinar ingreso, permanencia, promoción o ascenso y, en su caso separación forzosa.
9. Planes de capacitación y adiestramiento adecuado a las necesidades de cada individuo en función de su puesto y del futuro de su plan de ascenso según su status administrativo; pero siempre en función de los objetivos y necesidades de cada institución particular.
10. Promoción y ascensos basados en resultados, aptitudes demostrada, capacidades y conducta ética.
11. Establecimiento de un auténtico sistema de carrera administrativa donde sea aplicable.
12. Seguridad social, prestaciones sociales y pensiones de retiro donde sea aplicable.
13. Normas, derecho de aplicación y consulta.
14. Exigencia de neutralidad política durante la permanencia en el servicio público.
15. Prohibición del empleo ilegal de personas en el servicio público y de la formación simulada de estructuras organizacionales paralelas.
16. Reglas relativas a la conducta de los servidores públicos que dignifiquen y den prestigio al servicio público.
17. Sistema de registro y control de servidores públicos a nivel nacional.

Los elementos particulares y específicos serían propuestos y establecidos por cada dependencia, entidad u organismo de acuerdo con sus necesidades y circunstancias propias.

Cada agencia diseñaría su propio modelo de profesionalización partiendo de los elementos comunes obligatorios y los complementaría con sus elementos particulares o exclusivos.

El catálogo de puestos de cada agencia estaría estructurado de acuerdo a las tres o menos vertientes de administración de personal. Es decir, habría algunos puestos, los menos, tipificados como de alta confianza y de libre designación mediante nombramiento estrictamente político y que por lo general ocuparían el primer y segundo nivel jerárquico, más puestos de personal de apoyo que deban ser de plena confianza.

Después estaría un conjunto de puestos de mando con perfil predominantemente técnico y/o administrativo tipificados como puestos de carrera configurados según el sistema de servicio civil.

Enseguida vendría el conglomerado de puestos operativos de perfil técnico o administrativo tipificados también como puestos de carrera e igualmente configurados según el sistema de servicio civil y su horizonte de carrera iría desde el grado mínimo inferior hasta el máximo posible de los puestos de mando.

Posteriormente estaría un conjunto de puestos tipificados según la nueva gestión pública por contratos individuales temporales sujetos a cláusulas específicas de objetivos y resultados con autonomía de gestión y rendición de cuentas particular. Tendrían a su cargo funciones altamente especializadas y de asesoría e integrarían agencias cuya misión sería especialmente estratégica y prioritaria para la gestión pública y los líderes políticos.

Por razones obvias los puestos de nombramiento político y los de contrato temporal no formarán parte del Servicio Civil.

La implantación del modelo ecléctico de sistema de profesionalización tendrá que hacerse de manera selectiva y gradual de acuerdo con las políticas, estrategias y normas del organismo central comunes a todas las agencias, según su diseño y programa de implementación acordado previamente en cada caso y con una fecha límite de implementación plena.

Para llevar a cabo la profesionalización sistémica e integral del servicio público es indispensable que el proyecto cuente con el respaldo decidido y abierto de la Presidencia de la República como una prioridad estratégica de modernización de la Administración Pública Federal. A la vez, deben buscarse convenios con los Estados y éstos con sus municipios para que se llegue a instaurar un Sistema Nacional de Profesionalización del Servicio Público Mexicano.

Por otra parte, es necesario el apoyo político de los legisladores y los partidos primero para que la ley básica sobre la profesionalización sea aprobada y se exija su cumplimiento.

También es indispensable el diálogo, la aceptación y la alianza con las diversas representaciones sindicales para contar con su participación.

En el aspecto legal y normativo se debe prever las adecuaciones y modificaciones necesarias a la Constitución, artículo 108, la ley federal del trabajo en su artículo 123 apartado B, la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado en particular su artículo 8 y consecuentemente las demás leyes o reglamentos correlacionados.

Desde el punto de vista táctico es muy importante que se forme una comisión intersecretarial con facultad de decisión y con el suficiente nivel jerárquico para llevar a realización el proyecto.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CAPÍTULO 5

- (1) Juan Pablo Guerrero Amparán. Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México, Documento de Trabajo N° 50, CIDE. México. 2000. pág. 2.
- (2) José Ayala Espino, Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Edit. Diana. México. 2000. Entrada Servicio Civil de Carrera. pág. 131.
- (3) Antonio Argüelles (Editor). El Servicio Público, Retos y Propuestas. Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio. México. 1994. Colaboración de José Luis Méndez Martínez, La profesionalización de la Función Pública: Necesidades y Dilemas. pág. 52.
- (4) Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Ciencias Políticas y Administración. Pública-FCE. México. 1996, entrada Servicio Civil.
- (5) Jorge G. Gasca Santos. Servicio Civil de Carrera en México: Las posibilidades de una meritocracia. Tesis de maestría. CIDE. México. 1997. pág. 20.
- (6) Miguel Duhalt Krauss. La Administración de Personal en el Sector Público: un enfoque sistémico. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. México. 1974. pág. 66
- (7) E. P. Laberge. Administración del Personal. ESAPAC. San José , Costa Rica. 1965 pág. 3.
- (8) Ricardo Jiménez. Servicio Civil de Carrera en los Gobiernos Estatales y Municipales. Revista "Artículo 115" N° 34, julio-septiembre 2000.
- (9) Organización de Naciones Unidas (ONU). Manual de Administración Pública, Nueva York. 1962. pág. 42.
- (10) Para comparar los diversos modelos de sistemas de servicio civil en otros países me guíé en las siguientes obras y autores: Omar Guerrero El Funcionario, el Diplomático y el Juez; Universidad de Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés Editores, México, 1998. Guillermo Haro Bélchez. Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas. INAP, Miguel Ángel. Porrúa. México, 2000. Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer. Por un Gobierno con Resultados. Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica (FCE). México. 2000. Ricardo Uvalle Berrones. Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas. UNAM-Plaza y Valdés. México. 2000.
- (11) En la sección de experiencias de servicio civil en México, además de las obras citadas en la nota (10), me orienté por éstas otras:
Memoria del Seminario: Servicio Público de Carrera en México, Experiencias y Perspectivas. INAP. México. 2001.
Revista de Administración Pública (RAP). El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana. INAP. México. RAP N° 103, Abril, 2000.
- (12) Guerrero Omar, El Funcionario, el Diplomático y el Juez; UG, IAPG, INAP, Plaza y Valdés Edit., México, 1998, p. 435.

- (13) Haro Bélchez Guillermo, Servicio Público de Carrera; INAP, M.A. Porrúa, México, 200, p. 53
- (14) Carrillo Castro Alejandro, La reforma administrativa en México. Evolución (1971-1979), Porrúa, México 1980, p. 50
- (15) Haro Bélchez Guillermo, op. cit. p. 64 y 65
- (16) Ibidem p. 68.
- (17) Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1996, p. 63.
- (18) Ibidem p. 69.
- (19) Ibidem p. 69
- (20) Juan Pablo Guerrero Amparán. op. cit. pág. 1.
- (21) María Amparo Casar. Las bases políticas institucionales del poder presidencial en México. Revista Política y Gobierno, Vol. 3, núm. 1, primer semestre de 1996. pp. 61-92.
- (22) Juan Pablo Guerrero Amparán. op. cit. pág. 15.
- (23) Ibidem
- (24) Juan Pablo Guerrero Amparán. op. cit. pág. 20 y 21.
- (25) Luis F. Aguilar Villanueva. Nueva Gestión Pública (guía de exposición) Primer Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas. Mimeo. México. 2001. pág. 2.
- (26) Tom Christensen y Per Laegreid. La Nueva Administración Pública: El Equilibrio entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa. En Revista Gestión y Política Pública, volumen X, núm 1, I semestre del 2001, pág. 65.

CAPÍTULO 6 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Público Federal.

- 6.1 Pertinencia de la Ley.**
- 6.2 Características de la Ley.**
- 6.3 Principios rectores.**
- 6.4 La Secretaría de la Función Pública como institución responsable del Sistema.**
- 6.5 Personal y puestos comprendidos por la Ley.**
- 6.6 El Gabinete de Apoyo.**
- 6.7 Personal excluido de la ley.**
- 6.8 Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera.**
- 6.9 Subsistemas que integran el Servicio Profesional de Carrera.**
- 6.10 Facultades de la Secretaría.**
- 6.11 Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.**
- 6.12 Recursos de Revocación y Resolución de Conflictos.**
- 6.13 Artículos Transitorios.**
- 6.14 Conclusión.**

Consideración inicial.

Como se ha mencionado anteriormente el tema de la profesionalización no es nuevo, tiene más de 70 años de abordarse a través de diversos intentos y realizaciones parciales de las que ya se han tratado en este mismo trabajo. Sin embargo, a pesar de algunos avances entre 1983 y 2000, no se llegó al establecimiento real y

generalizado de un sistema de servicio público profesionalizado de la Administración Pública Federal, ni a la promulgación de una Ley que normara su instauración. Los intentos más destacables se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

El 10 de abril de 2003 se expidió por fin la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (DOF 10/04/03). Esta ley tuvo su origen en la Cámara de Senadores donde se aprobó por una mayoría de 93 miembros del Senado, sin ningún voto en contra; posteriormente se envió a la Cámara de Diputados, donde estaba en curso otra iniciativa de ley en el mismo sentido. Tras algunas modificaciones secundarias se aprobó también por los diputados en términos semejantes a los del senado.

6.1 Pertinencia de la Ley.

Cabe preguntar si para lograr la profesionalización de la Administración Pública Federal se requiere una Ley; más aún, es importante cuestionarse si esto mismo es deseable y hasta necesario que se extienda a los Gobiernos Estatales y Municipales dentro del ámbito del poder ejecutivo, y se complementen y consoliden los procesos de profesionalización ya en marcha del Poder Legislativo en ambas Cámaras y en el Poder Judicial de la Federación.

Los antecedentes históricos de un régimen presidencialista y de partido hegemónico, el sistema de "botín" como ha operado la administración pública y la alta discrecionalidad y aun arbitrariedad para el nombramiento, promoción y remoción de los servidores públicos de diversos niveles, representan una fuerte restricción y hasta un riesgo serio tanto para construir una administración pública eficaz, eficiente y honesta que pueda responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad mexicana en su conjunto, como para facilitar y consolidar el tránsito a una auténtica democracia no sólo electoral, sino también como régimen político y social. Lo anterior implica la radical necesidad de fortalecer las instituciones políticas y especialmente las gubernamentales para darle un cauce de viabilidad a la democracia real, gubernativa y pública.

A esto puede contribuir significativamente la profesionalización del servicio público como institución democrática cristalizada en la Ley, como eje rector del Estado de Derecho y la Ley específica que garantice en principio un funcionariado público altamente calificado y profesional como actor estratégico de la reforma integral del estado y del diseño e implementación de las políticas públicas.

6.2 Características de la Ley.

Como punto de partida se asume la premisa de que toda ley es inacabada y por tanto perfectible; las reflexiones en torno a ello que aquí se vierten buscan sopesar sus aciertos y sus limitaciones.

La Ley está integrada por 4 títulos, 80 artículos y 7 transitorios; además reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación.

Su objeto consiste en poner las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (artículo 1).

Su ámbito de aplicación se extiende específicamente a las dependencias centrales de la APF y deja en potestad de las entidades paraestatales el instaurar sus propios sistemas de servicio profesional, pero tomando como base los principios de la ley en cuestión.

6.3 Principios rectores.

El artículo 2 contiene los principios rectores del sistema de profesionalización: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Líneas arriba menciona que el sistema de servicio profesional es un medio que pretende garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a la función pública con base en el mérito y el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Cabe destacar que aun cuando repite varios de los principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (art. 8) y en último término la Constitución (art. 113): legalidad, imparcialidad, eficiencia, curiosamente no incluye los principios de **honestad** y **lealtad** que mucho tienen que ver con la conducta ética e institucional de los servidores públicos y la administración gubernamental, percibidos aun ahora como altamente corruptos.

En cambio, agrega los principios de calidad, equidad, en el que se ha de considerar implícito el de igualdad de oportunidades, y sobre todo el principio de mérito que constituye la piedra angular de todo sistema profesional de carrera.

6.4 La Secretaría de la Función Pública como institución responsable del Sistema.

Al final de este artículo se define la dependencia del sistema, lo cual es de trascendencia crucial para la viabilidad, operatividad y eficacia del mismo. Dependerá

del titular del Poder Ejecutivo Federal a nivel de Secretaría ahora llamada “de la Función Pública” como organismo rector y normativo por un lado; y por el otro, la operación se deja a cada dependencia de la Administración Pública Federal con lo cual parece que se le da la flexibilidad suficiente para que cada dependencia diseñe su propio sistema de acuerdo con sus particulares necesidades, posibilidades y circunstancias, siempre y cuando se observen los lineamientos básicos y generales que se explicitan más adelante.

6.5 Personal y puestos comprendidos por la Ley.

El artículo 3 desglosa los términos principales usados en la Ley. De aquí es importante mencionar que cuando define al “Servidor Público de Carrera” lo restringe **al que “desempeña un cargo de confianza”...**, cuando en el artículo 6 permite el acceso condicionado a los trabajadores de base y a los de libre designación de la Administración Pública Federal.

La exclusión por principio de los trabajadores de base representa una gran limitación de la ley, pues además de constituir la abrumadora mayoría de la Administración Pública Federal (entre el 87 y el 90% de toda la Administración Pública Federal centralizada), en muchas dependencias constituyen el conjunto de servidores públicos de primera línea (front line) que tienen contacto directo con el público y quienes son los proveedores inmediatos de los servicios y la atención de trámites, cosa que se incrementa y agudiza en los gobiernos locales; a esto se debe agregar en muchos casos, los más, una escasa y deficiente formación académica y a veces hasta la educación formal, sin mencionar la exigua remuneración y su muy limitada movilidad profesional consecuente.

Por otra parte, es claramente explicable esta exclusión dadas las condiciones legales y jurídicas que implica la Constitución en el apartado B del artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que norman las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. A los trabajadores de base los dota de una muy alta estabilidad laboral, traducida en inamovilidad laboral en la práctica real; pero en cambio limita drásticamente su movilidad profesional y con ello su remuneración. En contraste, a los trabajadores de confianza los sitúa en estado de indefensión jurídica en cuanto a la seguridad y estabilidad en el trabajo; a cambio, éstos tienen ingresos remuneradores y en algunos casos hasta excesivos y gozan de una amplia movilidad interna al menos en principio y lo que es más, les permite una carrera política hasta la máxima magistratura y en ocasiones en forma meteórica, aun sin los méritos probados de la militancia partidista ni las capacidades demostradas de buenos administradores de lo público.

El artículo 4 clasifica a los servidores públicos en eventuales y titulares. En el caso de los eventuales de primer nivel de ingreso la ley implica tácitamente un periodo de prueba de al menos de un año; lo cual es una razonable medida prudencial para constatar la idoneidad del aspirante a ingresar a la carrera administrativa, siempre y

cuando estén de por medio las pruebas y evaluaciones pertinentes que satisfagan los requisitos de mérito e idoneidad que se establezcan.

Un aspecto muy valioso es el ingreso al sistema por medio de un concurso de selección. Con esta condición se asegura el principio de igualdad de oportunidades y el de mérito e idoneidad.

En el artículo 5 se explicitan los niveles de puestos que comprende esta ley con base en el catálogo de puestos de la Administración Pública Federal: desde enlace hasta director general incluyendo sus homólogos.

Los rangos comprendidos por la ley resultan determinantes para la implementación de las políticas públicas y las directrices estratégicas de gran envergadura; con esto se ponen bases firmes y confiables para mantener la continuidad de los servicios y programas del Gobierno Federal y, además, se podrá conservar e incrementar la memoria institucional de lo que se ha hecho y, sobre todo, de cómo hacerlo.

En el rango superior, el de director general, la ley parece restrictiva pues no deja ninguna alternativa para incluir otros rangos superiores al mencionado, entre los cuales pueden estar el de Oficial Mayor, algunos tipos de Directores Ejecutivos o Titulares de Unidad o incluir algunos Subsecretarios según la índole y características propias de las dependencias, especialmente en la medida en que implican mayores componentes técnicos que políticos.

La propia ley hace un acotamiento muy prudente; prescribe que "los nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé." Con esto se asegura que bajo nombres distintos se pretenda incluir o excluir los rangos ya tipificados por esta ley.

A través del artículo 6 se abre el acceso al sistema profesional de carrera a los servidores de libre designación y a los trabajadores de base de la Administración Pública Federal, lo cual muestra la flexibilidad de la ley; aunque en el caso de los trabajadores de base, sin bien se les da la posibilidad jurídica, en el terreno de los hechos esta posibilidad se reduce drásticamente consideradas las circunstancias limitantes mencionadas más arriba: escasa preparación formal académica.

6.6 El Gabinete de Apoyo.

En el artículo 7 se define el Gabinete de Apoyo como Unidad Administrativa que da soporte a Secretarías, Subsecretarías, Oficialías Mayores, Titulares de Unidad, de Órganos Desconcentrados y sus equivalentes. Incluye personal de las Secretarías Particulares, Coordinaciones de Asesores y de Comunicación Social y Servicio de apoyo de cualquier nivel. Todos ellos son servidores públicos de libre designación y remoción por su respectivo superior jerárquico.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo están sujetas a la autorización de la Secretaría de la Función Pública bajo dos criterios básicos: la suficiencia presupuestal y la prohibición de ejercer atribuciones que por ley competan a servidores públicos de carrera. Con esto se pretende evitar las estructuras paralelas y la duplicidad de funciones con la consiguiente simulación y desperdicio de recursos.

6.7 Personal excluido de la ley.

En el artículo 8 se mencionan los rangos de servidores públicos que "por oficio" quedan excluidos del sistema de servicio profesional de carrera. Algunos de los rangos aquí mencionados parecen muy razonables y lógicos que se excluyan del sistema; como, por ejemplo, los Secretarios de Despacho, los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional. Lo que no parece claro o plenamente justificado es por qué se excluye al Servicio Exterior Mexicano, al personal docente de los diferentes niveles de educación, las ramas médicas y paramédicas y aquéllas que estén asimiladas a un sistema de servicio civil de carrera. Cuando en una perspectiva verdaderamente unificadora y de aplicación universal para la APF, lo mejor sería que los servicios profesionales de carrera particulares de algunas dependencias se asimilaran progresivamente al que estipula la ley específica. Tal es el espíritu del artículo quinto transitorio de la misma ley cuando prescribe que "los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia".

6.8 Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera.

Los derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera son tratados por los artículos 10 y 11 respectivamente. Entre los derechos es importante resaltar: el tener estabilidad y permanencia en el servicio, la posibilidad de acceder a un cargo distinto basado en méritos propios y en la legalidad, el ser evaluado en su desempeño profesional de acuerdo con los principios rectores de la ley y el recibir una indemnización en términos de ley cuando sea despedido injustificadamente, derechos que no existían en ordenamientos anteriores y que ahora dan mayor margen de seguridad y estabilidad en el empleo.

Una ausencia notable en los derechos de los servidores públicos de carrera es lo relativo a una jubilación y pensión dignas y justas, lo cual es explicable por el contexto de legislación laboral y de seguridad social, ya antes mencionado, al que están sujetos los trabajadores al servicio del estado llamados "de confianza".

En cuanto a las obligaciones destaca la de participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema que corresponde a un derecho igual, lo que contribuye no sólo a la seguridad y estabilidad en el servicio, sino también posibilita mayor la equidad y movilidad internas basadas en datos objetivos producto del mérito y capacidad del evaluado.

Llama de nuevo la atención que entre los principios explicitados en la fracción I del artículo 11 no se vuelvan a mencionar los de honradez y lealtad.

Todo el título tercero está dedicado a la estructura del sistema de servicio profesional de carrera; comprende del artículo 13 al 75 y es la parte más abundante de la ley.

6.9 Subsistemas que integran el Servicio Profesional de Carrera.

El sistema está constituido por 7 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. El conjunto de estos subsistemas ordenados con sentido de partes integrantes de una totalidad y una finalidad común configuran un sistema integral de administración y desarrollo del factor humano en la Administración Pública Federal. Sin embargo, es notable que no se destine ningún subsistema explícitamente para atender lo relativo a las remuneraciones y prestaciones de los servidores públicos de carrera, siendo estas materias dos factores fundamentales en la vida laboral de toda organización pública o privada.

6.9.1 Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.

El subsistema de planeación tiene como objetivo principal determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal de cada dependencia de la APF en coordinación con éstas. Tiene a su cargo la configuración del Catálogo de Puestos con la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos.

Tal vez el aspecto más relevante sea el cualitativo que debe quedar debidamente expresado en la especificación y valuación del puesto, ya que este elemento es determinante para la selección de aspirantes según sus capacidades e idoneidad profesional.

Sin embargo, el aspecto cuantitativo no puede quedar a la zaga, máxime si lo que se pretende es que el aparato burocrático además de cualificado sea esbelto y adecuado para que, además de eficaz, sea altamente eficiente y permita así mayor movilidad interna e ingresos verdaderamente remuneradores y competitivos en relación al sector privado y que abatan el riesgo de corrupción.

Otro elemento que debe enfatizarse es el Registro Único del Servicio Público Profesional como padrón que abarca la información básica y técnica de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. Este elemento es de una importancia fundamental ya que este padrón único permitirá por un lado conocer el perfil profesional de cada servidor público, su trayectoria laboral y aun su potencial de desarrollo, lo cual permitirá seleccionar más fácil y acertadamente a los candidatos que esta o aquella dependencia necesiten. Por otra parte, en el aspecto de previsión de riesgos de elecciones adversas y de daño moral con este registro nacional se podrá evitar que se contrate a personal que esté inhabilitado o haya observado una conducta o trayectoria laboral o cívica inaceptables. También a través de este instrumento de información estratégica se podrán objetivar las capacidades y méritos de cada servidor público.

Además, si el sistema de servicio profesional de carrera se extiende a los gobiernos estatales y municipales y se coordina con los sistemas del poder legislativo y judicial se podrá tener una red integral y exhaustiva de información sobre los servidores públicos que permita a los poderes de la unión hacer mejores selecciones de personal idóneo y evitar riesgos de contrataciones adversas y costosas a nivel nacional, en los tres poderes de la unión y en los tres órdenes de gobierno.

6.9.2 Subsistema de Ingreso.

Sin duda, el subsistema clave para el sistema completo es el de ingreso; pues si la selección es probadamente buena, la expectativa de éxito y satisfacción será más alta y segura. El aspecto más trascendente es que el reclutamiento se llevará a cabo a través de **convocatorias públicas abiertas** para ocupar plazas del primer nivel de ingreso al Sistema (art. 23), que en este caso se refiere al puesto de enlace; con este mecanismo se garantiza la igualdad de oportunidades para acceder al servicio profesional de carrera. Sin embargo, cuando se trata de plazas que no son de primer nivel de ingreso, es decir de jefe de departamento hasta director general la ley no es explícita ni precisa; lo deja a la facultad del Comité Técnico de Profesionalización y Selección de cada dependencia y de conformidad con los procedimientos establecidos de la Ley y el reglamento respectivo (art. 24). Es deseable que el reglamento de esta ley sea muy explícito y preciso a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades, mérito, equidad e imparcialidad. Por otra parte, el art. 26 de la ley menciona que "cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta, lo cual abona a favor de los principios arriba mencionados y es positivo, pero por otra parte, parece contradecir lo dicho por el artículo 24.

El mecanismo de selección apuntado en el art. 29 además de definir con claridad y precisión en qué consiste ésta, menciona que el procedimiento abarcará exámenes generales de conocimientos y de habilidades; y deja a los Comités la determinación de otros elementos de valoración según las características y necesidades del puesto a concursar.

Esto permite una buena flexibilidad para que sea lo específico de cada puesto el factor de mayor peso para valorar a los candidatos y hacer una selección más rigurosa y confiable; adicionalmente este mecanismo asegura la participación en igualdad de oportunidades y el reconocimiento del mérito personal.

Otro aspecto valioso es la facultad que el art. 32 da a cada dependencia para establecer los parámetros mínimos de calificación para acceder a cada cargo, pues así se consideran y respetan la naturaleza, características y circunstancias particulares de cada dependencia. También es muy encomiable que “en igualdad de condiciones tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia” con lo que se abre espacio y posibilidades de mayor movilidad interna, además de ser un poderoso incentivo para el autodesarrollo profesional y la sana y leal competencia y la equidad internas. Sin embargo, implica el riesgo de no incluir a los externos que fueran más idóneos y excelentes o el riesgo de que se generen grupos de interés internos que controlen ingresos y promociones de personal.

6.9.3 Subsistema de Desarrollo Profesional.

Del subsistema de Desarrollo Profesional existen varios elementos relevantes; el art. 35 define el desarrollo profesional como proceso mediante el cual los servidores públicos podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las que se tenga convenio para tal propósito y esto precisamente con base en el mérito. Con esta perspectiva se abre un amplio vector para la movilidad y el plan de carrera de los servidores públicos.

Los instrumentos para calibrar la buena actuación de los servidores será la evaluación del desempeño, los resultados de exámenes de capacitación, certificación y los promociones obtenidas; los que en resumen darán un puntaje al servidor para competir por una plaza de su elección.

La movilidad en el Sistema tiene 2 trayectorias: vertical o de especialidad y horizontal o lateral. La primera se orienta a obtener posiciones superiores de mayor complejidad y responsabilidad e implica una trayectoria ascendente. La segunda corresponde a otros grupos o ramas de cargos que sean equivalentes u homólogos por afinidad.

Estas características de la movilidad en el sistema ofrecen grandes ventajas de desarrollo profesional y aun en el caso de que no hubiera posibilidad cercana de ascender, de mejoría del ingreso si es que en los tabuladores de sueldos y salarios se adopta la figura de grados o rangos de percepciones dentro de la misma familia de puestos o categorías de sueldo.

El artículo 43 da una apertura amplia y flexible al posibilitar mediante convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal y organismos públicos y privados el intercambio de recursos humanos.

6.9.4 Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades nos explica el derecho y obligación de los servidores públicos de prepararse, actualizarse y aun certificarse para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal.

El artículo 45 establece claramente el objetivo principal de los programas de capacitación: "deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes y servicios que se presten". La base de dichos programas será la detección de necesidades de cada dependencia.

Un incentivo poderoso para valorar y acceder a la capacitación, además de su carácter obligatorio parcial, es que se acreditará como puntaje para los servidores públicos de carrera.

El artículo 52 presenta un aspecto nuevo e importante para motivar el desarrollo profesional: los servidores públicos de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales por lo menos cada 5 años... esta certificación será un requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo". Inclusive, si no se aprueba esta evaluación esto es causa suficiente de separación y baja.

6.9.5 Subsistema de Evaluación del Desempeño.

El subsistema de Evaluación del desempeño está llamado a ser el eje y factor determinante de la eficacia y calidad del Sistema completo. Fundamentalmente esta evaluación mide cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de funciones y metas asignadas a los servidores públicos. Además esta evaluación es no sólo individual, sino también colectiva, lo cual incentiva tanto el desempeño personal como el de trabajo en equipo. En el aspecto cualitativo de esta evaluación se consideran las habilidades, capacidades y adecuación al puesto de los servidores públicos de carrera.

Los principales objetivos de la Evaluación del desempeño, mencionados en el artículo 55, comprenden los factores más importantes y la actualización de los servidores públicos en función de las necesidades y metas institucionales de las dependencias. Se valora el comportamiento en función de las metas programáticas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas; es decir, se califican los resultados objetivos relacionados con la institución.

Por otra parte, la evaluación también es factor decisivo para el otorgamiento de estímulos al desempeño, la permanencia y la promoción dentro del Sistema, y aun para definir la separación definitiva.

Además, la evaluación aportará información relevante para mejorar el funcionamiento de la dependencia, detectar necesidades de capacitación de la dependencia y de los individuos que la integran, para identificar casos de desempeño insatisfactorio e introducir correcciones pertinentes.

6.9.6 Subsistema de Separación.

En cuanto a las causales de separación enumeradas en el artículo 60, conviene destacar tres de ellas por su íntima conexión con el desempeño de los servidores públicos; éstas son: incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones asignadas por la ley; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación de desempeño; y un resultado deficiente en la evaluación de desempeño.

El reto a futuro queda en manos de los responsables de la evaluación principalmente los supervisores jerárquicos, ya que en la práctica de otros sistemas de servicio civil de carrera, en especial países latinos, no ha funcionado satisfactoriamente; y más bien han tendido a favorecer subjetivamente a los evaluados en detrimento de la bondad del instrumento y del beneficio de la institución. Para subsanar eso es deseable que el reglamento correspondiente contemple una metodología de evaluación integral como la llamada de 360 grados, en la que las contrapartes del evaluado, su sus superiores jerárquicos, sus pares, sus subordinados, los destinatarios o receptores de su trabajo y aun el propio servidor público en cuestión evalúen su desempeño; sólo así se podrá obtener una evaluación completa y sobre todo objetiva.

El artículo 63 reviste especial relevancia pues aclara satisfactoriamente que el pertenecer al servicio profesional de carrera no significa inamovilidad de los servidores públicos; por el contrario en artículos anteriores (artículos 59 y 60) menciona explícitamente la posibilidad y las causas de separación respecto del Sistema.

Por otra parte, el artículo 63 dice expresamente que "se garantiza que no podrán ser removidos (los servidores públicos de carrera) de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables". Esta garantía resulta crucial para la seguridad y estabilidad en el trabajo, ya que la práctica generalizada en el sistema de botín ha sido la libre designación y remoción por razones políticas ideológicas o de afinidad y lealtad personal o de grupo.

6.9.7 Subsistema de Control y Evaluación.

El Subsistema de Control y Evaluación pretende evaluar los resultados operativos del Sistema. Un aspecto central de este subsistema será precisamente la valoración de los programas de capacitación con base en el desempeño de los servidores públicos

que participaron en ella y cuyos resultados deben verse reflejados y en sus respectivas evaluaciones personales.

El capítulo noveno del tercer título de la Ley trata de la estructura orgánica del Sistema (artículo del 67 al 75). Presenta un modelo descentralizado y flexible en el que la Secretaría de la Función pública (antes SECODAM) es la responsable de dirigir y normar el Sistema en todas las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada. Los Comités de cada dependencia serán los cuerpos colegiados encargados de operar el Sistema en su respectiva dependencia.

6.10 Facultades de la Secretaría.

Entre las facultades de la Secretaría cabe destacar la de emitir los criterios y programas generales del Sistema a fin de que "su implantación sea gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente." Estos atributos de la implantación son de gran importancia ya que así se da la oportunidad a cada dependencia de diseñar su propio Sistema como "traje a la medida" de forma tal que responda adecuadamente a las necesidades, posibilidades y tiempos de cada una. En el artículo cuarto transitorio se da un plazo máximo de tres años a partir del inicio de vigencia de la ley (10/octubre/2003) para que el Sistema opere en su totalidad, es decir, hacia octubre de 2006. Es probable que este periodo no sea suficiente para una implantación integral, eficiente y sobre todo completa, pues el proceso de implementación está sujeto a muchos factores complejos. En otros países, como Bolivia, el tiempo previsto de reestructuración de su sistema de servicio civil de carrera, ya existente desde antes, fue de diez años. Tal vez hubiera sido conveniente un plazo más largo, por ejemplo seis años, para hacer una implantación sin duda más gradual y con más tiempo para valorar y calibrar su puesta en operación, máxime que los intentos anteriores en nuestro país quedaron sólo en buenas intenciones.

Otros dos aspectos cruciales a cargo de la Secretaría son la elaboración del presupuesto anual para la operación del sistema y de las normas y políticas necesarias para el mismo. De estos dos elementos depende en su mayor parte la viabilidad y la eficacia reales del sistema, ya que la experiencia en otros tiempos y latitudes ha sido que por falta de recursos y/o por un diseño inapropiado de las normas varios sistemas similares no se han podido implementar, se han estancado o no han sido satisfactorios.

Otro elemento importante es el seguimiento y supervisión sobre la implantación y operación del sistema en cada dependencia, pues dada la fuerte resistencia al cambio de las macro organizaciones, especialmente las gubernamentales, se corre un alto riesgo de que no se hagan las cosas, o se hagan sólo a medias o se incurra en la simulación para salir del paso o cubrir el expediente.

Se prescribe un Consejo Consultivo como órgano de apoyo para el sistema cuyas funciones pueden ser de mucha trascendencia para la operatividad y permanencia del Sistema, siempre y cuando sea de verdad eficaz y operante.

6.11 Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

También se prevé la constitución de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección; uno por cada dependencia y que se encargará "de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma".

Estos órganos colegiados son el elemento clave y determinante para que el Sistema sea de verdad implementado y opere en realidad.

Estará integrado por tres miembros: "por un funcionario público de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría (de la Función Pública) y el Oficial Mayor (de la Dependencia) o su equivalente quien lo presidirá".

Un aspecto que merece resaltarse es que este Comité actuará también como Comité de Selección con la modificación de que en sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área que solicita el personal, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros.

En esto el texto no parece claro ni preciso, pues supuesta la integración del Comité por 3 miembros y uno de ellos externo a la dependencia (el representante de la Secretaría de la Función Pública) parece excesivo, de acuerdo con una óptica de descentralización, que un miembro externo a la dependencia tenga tanta injerencia (voz, voto y ser testigo calificado) en procesos internos de tanta trascendencia para la dependencia en cuestión.

En una perspectiva moderna de administración del factor humano, tal vez sea preferible que al menos en el proceso de selección e ingreso participen las personas que deben guardar una relación estratégica de trabajo más cercanas al posible ocupante de la plaza vacante; tal es el caso del superior jerárquico inmediato, el superior de éste, al menos dos servidores públicos de carrera que vayan a ser pares o colaboradores del candidato y un servidor público de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia; y que el representante de la Secretaría de la Función Pública sólo fungiera como testigo calificado, tal vez con voz, pero sin voto. Es indispensable que el reglamento correspondiente afine bien los modos de actuación de los Comités Técnicos pues son los órganos que deben llevar a cabo las funciones más estratégicas y trascendentes de las que dependen la operatividad del Sistema y que cada uno de sus miembros tenga bien claras y delimitadas las funciones que le correspondan.

Otro aspecto que parece de importancia crucial es que para decidir el ingreso y/o promoción de una vacante se presente una terna de los tres mejores candidatos pre seleccionados y de ellos se escoja al más idóneo.

6.12 Recursos de Revocación y Resolución de Conflictos.

El título cuarto trata del recurso de revocación y de las competencias para conocer sobre conflictos individuales de trabajo. La ley da al interesado la potestad de interponer un recurso de revocación ante la Secretaría por alguna resolución emitida en el procedimiento de selección. Este instrumento jurídico abre la posibilidad de defender el interés legítimo de un aspirante al servicio profesional de carrera contra actos de autoridad que violenten los principios de imparcialidad, objetividad y equidad. En el artículo 78 se aclara convenientemente que el recurso de revocación tratará exclusivamente sobre la correcta aplicación del procedimiento de selección y no de los criterios de evaluación; añade, por otra parte, que los conflictos individuales de trabajo no son materia del recurso de revocación; éstos deberán ser conocidos y resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al que se reconoce como el órgano competente (art. 79).

6.13 Artículos Transitorios.

De los artículos transitorios, además de los ya citados, debe resaltarse el tercero, que establece que todos los servidores públicos de confianza en funciones y sujetos a la ley del servicio profesional de carrera, al inicio de vigencia de la misma, deben ser considerados como servidores de libre designación hasta que se les hagan las evaluaciones que determine la Secretaría para ingresar al sistema. Además puntualiza que ningún servidor público de confianza en activo podrá ser considerado Servidor Público de Carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley, es decir, hacia octubre de 2005.

Ésta es una razonable medida de prudencia para evitar oportunismos y arbitrariedades ventajosas y desleales de quienes ya están en funciones dentro de la Administración Pública Federal y ayuda también a evitar elecciones adversas y daños morales. Además, es preciso enfatizar la relevancia de las baterías de pruebas y exámenes para seleccionar objetiva e imparcialmente a los mejores según cada puesto.

Del artículo cuarto transitorio además de lo ya dicho antes, conviene mencionar el acierto valioso de que todos los cargos vacantes al momento de publicarse el Reglamento de esta Ley (presumiblemente a más tardar en abril de 2004) deberán ser asignados mediante concursos públicos y abiertos con lo cual se pone en práctica el principio de transparencia e igualdad de oportunidades.

Por último, el artículo sexto transitorio prescribe la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de prever lo necesario en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a fin de cubrir las erogaciones que se deriven de la Ley con cargo al presupuesto de las dependencias. Este aspecto es fundamental y decisivo para que el sistema de servicio profesional de carrera pueda implantarse, operar, permanecer vigente y robustecerse.

6.14 Conclusión.

La ley el servicio profesional de carrera en la administración pública federal viene a cumplir una reiterada y añeja aspiración de dotar al poder ejecutivo federal de un poderoso instrumento jurídico para profesionalizar el servicio público; sus contribuciones potenciales a la modernización de la administración pública y a la reforma del estado pueden ser de mucha trascendencia.

Su significación y repercusión política y social pueden ser notables. Sus cualidades de sencillez, claridad, flexibilidad, gradualidad, permitirán su aplicación real como un ejercicio de transparencia y equidad que fortalezca las instituciones públicas al servicio de la sociedad.

Sin embargo, la sola ley no basta, es preciso establecer los acuerdos políticos y económicos para su plena aplicación y vigencia y en consecuencia emprender las acciones administrativas suficientes para darle operatividad, eficacia y la flexibilidad dinámica que le permita adecuarse a las necesidades de las instituciones y sobre todo de la sociedad, lo cual deberá cubrir suficientemente el reglamento respectivo.

CAPÍTULO 7 ESTUDIO DE CASO: EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DEL INEGI.

7.1 Justificación.

7.2 Antecedentes del INEGI.

7.3 Marco Normativo.

7.4 El Sistema Integral de Profesionalización (SIP).

7.5 Obstáculos y Avances del SIP.

7.1 Justificación.

Se integra en esta tesis un estudio de caso debido a que este método de investigación proporciona un conocimiento objetivo y útil a partir del análisis de situaciones reales que manifiestan diferentes realidades y contextos institucionales, sociales, económicos y políticos que circunscriben a una experiencia, un proceso o una organización de la administración pública federal.

En relación con el tema del servicio civil de carrera y tratándose de México existen varias y diferentes experiencias institucionales de servicio civil en la administración pública federal, tal como ya se ha expuesto en capítulos anteriores. En esta tesis se optó por estudiar el caso del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) porque cumple satisfactoriamente con los requisitos de ser una unidad de análisis que se caracteriza por ser una organización pública federal que cuenta con un sistema de servicio profesional de carrera relativamente consolidado, en operación desde hace diez años y del cual se puede extraer información significativa y útil acerca de los diversos componentes del sistema relativos a la administración y desarrollo del capital humano: reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación, promoción y separación de los servidores públicos que participan en él; por otra parte, cuenta con resultados que permiten analizar las ventajas, limitaciones, implicaciones, problemas y potencialidades de su experiencia y sus repercusiones en el comportamiento y productividad de toda la organización.

La justificación metodológica para el estudio de caso, como método para captar y evaluar una realidad social, se sustenta en las siguientes premisas (1):

- Se trata de una experiencia en la cual no es factible el control de la conducta de los actores ni de las situaciones institucionales (Yin, 1984; Smesler, 1976).

- Se trata de un caso que tiene una especificidad histórica y un contexto administrativo característicos, lo que obliga a tener una visión holística de la situación (Ragin, 1987).
- Porque, ante todo, la pretensión en este caso no es hacer una generalización de las conclusiones y de las proposiciones que se obtengan del estudio, sino únicamente se trata de generar nuevas propuestas e ideas con posibilidades teóricas (Yin, 1984; Lofland, 1971).

En resumen, se trata de analizar la experiencia de profesionalización del INEGI con el fin de valorar sus resultados y conocer sus potencialidades de aplicación en otros organismos de la administración pública federal en México.

Para el proyecto de investigación se consideraron los siguientes aspectos de interés:

- Antecedentes y características del INEGI como organización.
- El contexto administrativo y las nuevas exigencias institucionales y sociales.
- El marco institucional en el que se encuentra inserto el programa de servicio civil como "Sistema Integral de Profesionalización" (SIP).
- El programa del servicio civil: las causas, la concepción, las características, los avances y los obstáculos del sistema.

Los procedimientos de campo empleados para obtener la información fueron:

- Cuestionarios a servidores públicos regidos por el Sistema Integral de Profesionalización.
- Entrevistas con altos funcionarios del INEGI relacionados cercanamente con el SIP.
- Entrevistas con los responsables de la implementación y funcionamiento del SIP.
- Análisis de documentación descriptiva y normativa del SIP.

7.2 Antecedentes del INEGI.

El gran incremento poblacional que México experimentó del periodo de la post guerra hasta el final de la década de los setentas, la necesidad de contar con un sistema de información que satisficiera las necesidades tanto de la sociedad mexicana en general, de los investigadores y académicos, de los medios masivos de

comunicación, como, sobre todo, de las dependencias y entidades del estado mexicano, hicieron que el gobierno federal creara el 25 de enero de 1983 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con el propósito de fortalecer las labores de captación, procesamiento, presentación y divulgación de la información estadística y geográfica que el país demanda, así como determinar la política que en materia de informática debe seguir la administración pública federal.

El INEGI se creó como órgano desconcentrado; inicialmente perteneció a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, posteriormente fue ubicado en el sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En lo administrativo depende la SHCP, pero cuenta con autonomía técnica para tomar decisiones sobre actividades de su competencia.

En cuanto a sus antecedentes, el INEGI absorbió las atribuciones que tenía la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, la cual surgió en febrero de 1980. A su vez, este organismo sustituyó a la Coordinación General del Sistema Nacional de Información que se había constituido en marzo de 1977.

El marco legal que regula las funciones del INEGI en lo que concierne a las materias de estadística, geografía e informática lo integra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el reglamento interior de la SHCP, que señala la naturaleza jurídica del instituto y sus atribuciones en el ámbito de la información (2).

Dentro del marco jurídico que norma el funcionamiento del INEGI está la Ley de Información, Estadística y Geografía y su respectivo reglamento, publicada la primera en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de diciembre de 1980 y el segundo el 3 de noviembre de 1982. Estos ordenamientos fijan las características, modalidades y usos de la información en la materia, la utilización de la informática en la administración pública federal y prescribe que el instituto ejercerá las facultades otorgadas en estos campos a la ahora extinta SPP. A lo anterior deben agregarse las reformas y adiciones a la Ley de Información, Estadística y Geografía publicadas en el DOF en 1983 con la finalidad de dotar al INEGI de una estructura más flexible y funcional, así como de mayores atribuciones para hacer frente a los requerimientos del desarrollo del país.

Cabe mencionar que se han hecho esfuerzos porque el INEGI se transforme en entidad descentralizada, con plena autonomía e independiente del sector de la SHCP a fin de garantizar la mayor objetividad y confiabilidad en la información que ofrezca a la sociedad y a la administración pública en particular. Sin embargo, a pesar de que ya se presentó un proyecto legislativo a la Cámara de Diputados, éste no ha prosperado.

El objetivo principal del INEGI es proporcionar el servicio público de información estadística y geográfica de manera eficiente, confiable, completa y oportuna a fin de satisfacer las necesidades de los distintos conjuntos de usuarios de los sectores público, social y privado. Otro de sus fines importantes es definir la política que en

materia de informática deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal. También es importante destacar el objetivo de presentar y difundir la información que se deriva de los sistemas nacionales de estadística y geografía.

El INEGI es por disposición legal, el organismo gubernamental responsable de diseñar y coordinar los sistemas servicios nacionales de estadística y de información geográfica. Estos servicios son el conjunto de actividades que se llevan a cabo para elaborar las estadísticas la información geográfica que generan las dependencias y entidades que integran la administración pública federal y los poderes legislativo y judicial de la federación. Los sistemas, por su parte, están conformados por el conjunto de datos producidos por las ya mencionadas instituciones públicas, así como por los que generan las entidades federativas y los municipios.

Para cumplir con estos objetivos el INEGI ha estructurado 8 programas institucionales prioritarios:

1. Información de corto plazo: Tiene como propósito fundamental aportar datos oportunos sobre las variables económicas y sociales que respaldan la toma de decisiones adecuadas y pertinentes según las circunstancias que rodean la vida institucional del país.
2. Sistema de Cuentas Nacionales: Constituye la contabilidad económica nacional y registra todas las operaciones que efectúan los agentes económicos del país y las transacciones de México con el exterior.
3. Censos Nacionales: Mediante éstos se obtiene la información básica sobre las características de la población y la vivienda, sobre las actividades industriales, comerciales y de servicios y sobre los aspectos más importantes del sector agropecuario y forestal.
4. Integración de los Sistemas Nacionales de Información Estadística y Geográfica: Este programa tiene como propósito la coordinación de los trabajos que desarrollan los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y los sectores de la administración pública federal a fin de generar datos oportunos, comparables y homogéneos.
5. Información Geográfica: Ofrece información completa sobre la geografía física del territorio nacional.
6. Política Informática Gubernamental: Consiste en formular, establecer y vigilar las políticas y normas técnicas en materia de informática que orienten y regulen las actividades en la materia de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el fin principal de promover el desarrollo tecnológico nacional y apoyar los programas de modernización administrativa.

7. **Divulgación de Productos y Servicios:** A través de este programa el INEGI cumple con el derecho constitucional a la información y a la vez con la obligación de ser un servicio público.
8. **Formación de Recursos Humanos:** Puesto que las funciones del INEGI son diversas y complejas, en consecuencia se requiere de personal con un nivel de idoneidad y calificación alto y actualizado en ramas de la ciencia propias para el cumplimiento de los objetivos del instituto.

Para lograr su misión y sus objetivos el INEGI ha hecho desde sus inicios un amplio esfuerzo de coordinación y concertación tanto en lo administrativo como en lo político con las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos estatales y municipales, con los poderes legislativo y judicial, con los sectores social, académico y productivo.

Además, el instituto ha tenido que aplicar constantemente nuevas tecnologías en el campo de la informática y en las actividades de edición e impresión. Ello ha traído consigo la necesidad de contar con un cuerpo de servidores públicos altamente especializados en las funciones que desempeñan; por esta razón se instituyó en 1989 el Programa Integral de Capacitación, Formación e Investigación, que tuvo como objetivo elevar la calidad profesional de los servidores públicos del instituto.

Este programa era absolutamente necesario dada la dinámica de los cambios tecnológicos que estaban repercutiendo en la necesidad de mayor calidad y oportunidad de los productos y servicios que generaba el Instituto. Además este programa contemplaba la posibilidad de que el INEGI participara en todas las dependencias de la administración pública federal, en los diversos órganos de gobierno de las entidades federativas, así como en la elaboración de convenios de cooperación internacional, especialmente en el ámbito latinoamericano.

Para prestar el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica a una población superior a los 100 millones de habitantes, distribuida en un territorio cercano a los 2 millones de kilómetros cuadrados, el INEGI tiene una infraestructura central conformada por una Junta de Gobierno, cinco direcciones generales y un área administrativa. Además el INEGI tiene una infraestructura a nivel nacional, conformada por 10 direcciones regionales y 32 coordinaciones estatales, que le permiten monitorear y atender requerimientos de información en las distintas zonas del país.

Para fines puramente informativos se presenta una breve descripción de cada una de las áreas centrales que integran el INEGI.

Junta de Gobierno: Tiene entre sus principales obligaciones aprobar el plan de trabajo del Instituto, conocer y opinar respecto del desarrollo de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica (SNEIG), acordar mecanismos que faciliten la coordinación de acciones estratégicas entre el Instituto y las unidades

de información que integren los SNEIG, determinar las unidades integrantes de los SNEIG que deban prestar el servicio público de información estadística y geográfica.

La Junta está integrada por el Secretario de la Junta, tres funcionarios públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un funcionario público de la Secretaría de Economía, el presidente del instituto y tres vocales, el primero del Banco de México y dos profesionistas de reconocido prestigio en materia demográfica y geográfica.

Dirección General de Coordinación de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica: Coordina y desarrolla los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica, además conduce las relaciones del instituto con las unidades que integran los SNEIG, así como con instituciones sociales y privadas nacionales e internacionales en materia de estadística y geografía; proporciona el servicio público de información estadística y geográfica, mediante la organización, integración y coordinación de las actividades para la prestación y difusión de la información mencionada.

Dirección General de Estadística: Le corresponde normar el funcionamiento del Servicio Nacional de Estadística y procurar la integración del mismo; generar estadísticas de interés nacional con base en el levantamiento de censos, encuestas y la explotación de registros administrativos; identificar aquellas estadísticas que deban ser elaboradas en los ámbitos sectorial y regional para del desarrollo del Sistema Nacional Estadístico.

Dirección General de Contabilidad Nacional y Estadísticas Económicas: Se encarga de planear, promover y operar la organización y desarrollo de un sistema integrado de contabilidad nacional económica; asimismo, promueve la organización y desarrollo de sistemas de contabilidades sectoriales y estatales en materia económica, además de establecer las normas para homogeneizar los procedimientos de captación de datos de índices nacionales de precios.

Dirección General de Geografía: Para satisfacer los requerimientos de datos geoespaciales de nuestro país, esta dirección norma el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Geográfica y procura la integración de la información del mismo; realiza estudios e investigaciones en materia geográfica y cartográfica; establece las normas, políticas y técnicas que deberán observarse para el desarrollo de proyectos de información cartográfica y catastral.

Dirección General de Informática: Es la responsable de emitir los lineamientos que en materia de informática deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal, en su carácter de integrantes de los SNEIG.

Coordinación Administrativa: Esta área es la encargada de administrar los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta el Instituto para el cumplimiento de sus funciones, dicha gestión se lleva a cabo bajo los principios de transparencia y honestidad.

7.3 Marco Normativo.

Corresponde precisamente a la Coordinación Administrativa el diseño e implementación del Sistema Integral de Profesionalización (SIP). El marco normativo que regula el funcionamiento del SIP se encuentra en el acuerdo emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el DOF el 11 de noviembre de 1994.

El SIP está coordinado por la Comisión SIP-INEGI, integrada por: el presidente del instituto, el coordinador administrativo del instituto, los directores generales del instituto, los directores regionales del norte y centro norte, el director de la unidad de administración y servicios al personal, el director de planeación y capacitación, el director de la unidad de integración y análisis presupuestal, el director técnico de la dirección general de geografía, el director general de censos nacionales de la dirección general de estadística, el director de desarrollo de sistemas de la dirección general de integración y análisis de la información, el director de apoyo jurídico y el director de auditoría.

En esta comisión el presidente del instituto tiene voto de calidad en caso de empate en alguna votación y preside la comisión. Los directores regionales del norte y centro norte cuentan con la representación de los demás directores regionales que en total suman diez. El director de la unidad de administración y servicios al personal funge como secretario técnico de la comisión; por otra parte, esta unidad es la responsable de la operación y control del SIP. Cuando la comisión trate asuntos relacionados con los trabajadores de base entonces se tiene que incorporar al secretario general de sindicato nacional de trabajadores del INEGI.

La Comisión SIP-INEGI es el órgano máximo de decisión del sistema; entre sus funciones están: coordinar y vigilar la operación del sistema, aprobar las normas y lineamientos para la operación del SIP, determinar la creación de subcomisiones específicas y los miembros que deban integrarlas, dictaminar acerca de los exámenes y concursos de oposición y las solicitudes de incremento salarial, proponer modificaciones, adiciones, enmienda y derogaciones al acuerdo del SIP, autorizar la baja de los servidores públicos a través de la coordinación administrativa, aprobar el diseño y contenido de los instrumentos de evaluación para efectos de incrementos salariales, resolver las solicitudes de revisión relativas a los dictámenes que se emitan acerca de los exámenes y concursos de oposición.

El artículo 11 del acuerdo señala que la Comisión SIP-INEGI contará con dos subcomisiones: la de elaboración y actualización de exámenes y la de análisis presupuestal. La primera tiene a su cargo la elaboración y diseño de exámenes técnicos para el personal de nuevo ingreso o bien para los que correspondan aplicar para las promociones del personal interno, también es responsable de la actualización de dichos exámenes y concursos de oposición. La segunda es la responsable del manejo del presupuesto en lo que concierne a los incrementos

salariales, apoyos y promociones. Cada dirección general y cada una de las direcciones regionales debe contar con una subcomisión de profesionalización.

El SIP-INEGI, a su vez, está integrado por tres subsistemas:

Subsistema de profesionalización de personal de confianza: Está integrado por los servidores públicos titulares de una plaza federal de confianza.

Subsistema del personal de confianza nombrado bajo las normas generales del sector público federal: Aquí se encuentran incluidos los servidores públicos de mandos superiores y homólogos por norma.

Subsistema del personal de base: Son integrantes de este subsistema los trabajadores con plaza de base.

El SIP comprende cinco ramas de especialización: estadística, geografía, informática, difusión y administración.

El artículo 21 del acuerdo establece que el catálogo de puestos está integrado por once niveles de puestos que en orden de inferior a superior son:

1. Servicios de apoyo.
2. Técnico.
3. Especialista / Secretarial.
4. Responsable de proyecto.
5. Subjefe de departamento.
6. Jefe de departamento.
7. Subdirector de área.
8. Director de área.
9. Director regional.
10. Director general y Coordinadores.
11. Presidente.

Los tres primeros puestos, excepto el secretarial, están integrados al subsistema de personal de base. Los siguientes puestos de responsable de proyecto hasta director de área y homólogos por autorización pertenecen al subsistema de profesionalización de personal de confianza. Los puestos de director regional hasta el de presidente del INEGI así como los homólogos por norma (se consideran como tales los puestos de: coordinador de asesores, asesor, secretario particular del presidente del instituto, secretarios particulares de directores generales y secretarios privados) son exclusivos del subsistema de personal de confianza nombrado bajo las normas generales del sector público federal.

El mismo acuerdo establece las líneas generales que se deberán seguir para el reclutamiento, selección y acceso del personal de nuevo ingreso, así como para las promociones del personal que ya se encuentra laborando en el instituto; los mecanismos generales de acceso y promoción son básicamente los exámenes y los

concursos de oposición, los cuales deben publicitarse por medio de convocatorias abiertas o cerradas.

Para el caso en que algún servidor público no haya quedado satisfecho con los resultados de alguno de los procedimientos de acceso y/o promoción se prevé que el inconforme pueda solicitar una revisión de los resultados ante la Comisión SIP-INEGI, la cual deberá resolver en un plazo máximo de 30 días hábiles posteriores a la fecha de la presentación de la solicitud; la resolución que por este motivo emita la comisión tendrá el carácter de inapelable.

Un aspecto relevante de este sistema es que el servidor público que no haya tenido evaluaciones satisfactorias en un periodo de tres años, y por ello no se le haya incrementado el salario o promovido a un puesto superior, se tendrá que someter a una evaluación y examen de actualización. Si no obtuviera los mínimos de calificación requeridos, la Comisión SIP-INEGI le otorgará seis meses para mejorar su puntuación durante los cuales podrá asistir a cursos de capacitación; al término de dicho plazo se le evaluará nuevamente y se le aplicará el examen, si no consiguiera resultados satisfactorios la comisión deberá dictaminar su baja.

En cuanto a la capacitación del personal se manejan diversas alternativas de apoyo a la superación y desarrollo profesional como son becas, licencias y horarios especiales. En el aspecto de responsabilidades de los servidores públicos las directrices generales que deben cumplir son las de honestidad, puntualidad, responsabilidad, discreción, honradez y calidad en el desempeño. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el acuerdo se pueden castigar progresivamente con amonestación, suspensión y hasta con la baja definitiva.

7.4 El Sistema Integral de Profesionalización (SIP).

Desde 1989 el INEGI inició un programa de modernización dentro del cual se estableció como uno de sus puntos nodales el desarrollo de los recursos humanos; por ello en ese mismo año se crea el Programa Integral de Capacitación, Formación e Investigación (PICFI). En 1991 se inició el diseño de lo que ahora es el Sistema Integral de Profesionalización (SIP) que empezó a funcionar a partir de enero de 1994. El SIP se concibió como un modelo de administración y desarrollo de personal orientado a satisfacer las demandas institucionales.

Los motivos principales para plantear e instrumentar un esquema de desarrollo de personal de este tipo obedecían, entre otras razones, al fuerte proceso de descentralización en que se encontraba el instituto, que consistía en la reubicación física de numerosos empleados, así como de instalaciones que requería debido a esta misma reubicación, a mecanismos claros de estabilidad en el empleo y a la vez de perspectivas de desarrollo laboral y profesional. A esta compleja situación se unía la necesidad de maximizar la gran inversión que había hecho el gobierno federal en la descentralización de su personal a la ciudad de Aguascalientes, Ags. Por otra

parte, otro de los motivos de este programa era que se requería por parte de la institución un personal con alta especialización técnica, propia de los requerimientos para generar información estadística y geográfica, para lanzar nuevos productos, crear nuevas áreas técnicas y adquirir equipo.

A partir de este contexto, la administración superior del INEGI vio la posibilidad y necesidad de crear las condiciones que permitieran atraer, seleccionar y mantener personal altamente calificado, garantizar su desarrollo y superación con el fin de producir un trabajo de calidad.

Los principios estratégicos que orientan institucionalmente al SIP son:

- La mejor ubicación del personal de acuerdo con sus capacidades y potencial de desarrollo, así como según las necesidades presentes y futuras de la institución.
- Diseño de un trabajo "retador", es decir que el trabajo sea gratificante en sí mismo, que implique un esfuerzo integral y con posibilidades de crecimiento.
- Claridad en los objetivos, funciones y programas de trabajo.
- Aprendizaje en y por el trabajo mismo, basado en la conducción, evaluación y retroalimentación del desempeño.
- Corresponsabilidad en todos los niveles de la organización en las diferentes fases y actividades para promover la mejora continua de los procesos de trabajo y el desarrollo del personal.
- Ampliar la gama de opciones de capacitación y actualización.

La aplicación de los programas de administración y desarrollo del SIP es supervisada y dictaminada por la Comisión SIP-INEGI. En el SIP se contempla un tabulador particular que establece siete niveles de ingreso en cada rango de puesto, de forma que alguien que se encuentre en el nivel siete de un puesto tiene un sueldo similar al del nivel uno del puesto inmediato superior. En cuanto a las principales responsabilidades, éstas recaen en la Coordinación Administrativa la cual es la responsable de investigar, diseñar y normar los programas que constituyen el SIP, así como someter a las autoridades las aprobaciones correspondientes; por otra parte, es responsabilidad de todo jefe la aplicación y cumplimiento de las políticas, normas y programas del SIP. Cada jefe es responsable de la integración y conducción del desempeño del personal a su cargo, de promover su capacitación y desarrollo profesional y personal; sin embargo, esta responsabilidad es compartida en igual proporción con la persona interesada.

El Sistema Integral de Profesionalización está integrado por seis programas básicos:

1. **Requerimientos de recursos humanos:** Este programa tiene como objetivo proporcionar la información necesaria sobre los requerimientos de personal y sus características para apoyar la toma de decisiones en materia de personal a través de la integración y actualización del catálogo de puestos, así como del inventario de recursos humanos.
2. **Reclutamiento, selección y contratación de personal:** Consiste en buscar, identificar e incorporar al personal idóneo o mejor calificado para satisfacer las necesidades de personal o para cubrir las vacantes existentes.
3. **Inducción:** Mediante este programa se llevan a cabo las actividades que proporcionan al personal que ingresa al instituto la información y orientación acerca de la institución, del área de trabajo y del puesto para que el trabajador pueda identificar las características generales de la institución, los aspectos básicos de su unidad de adscripción y las especificidades de su puesto para facilitar su integración y adaptación al medio laboral.
4. **Conducción y evaluación del desempeño:** Este programa está dirigido más a los jefes que al personal subordinado, ya que aquí se trata de que el jefe logre una programación adecuada del trabajo, oriente, dirija, evalúe y retroalimente el desempeño laboral del personal bajo su mando.
5. **Planeación y desarrollo de personal:** El objetivo de este programa es ante todo promover el mejoramiento individual del personal, sobre todo mediante la capacitación, actualización y desarrollo del potencial humano.
6. **Remuneraciones y movimientos de personal:** Las actividades que se ejecutan por medio de este programa son las que están orientadas a establecer los mecanismos necesarios y suficientes para reconocer y estimular el desempeño sobresaliente, la experiencia y capacidad de las personas; a la vez establece mecanismos para contar con oportunidades de acceso a otros puestos o mejorar en su salario dentro del mismo cargo.

Los programas que resultan más importantes para esta investigación sobre el servicio civil son los relacionados con el ingreso, capacitación, evaluación y promoción del personal.

Tanto el proceso de ingreso como el de promoción siguen las mismas etapas. El proceso inicia formalmente con la solicitud de ocupación de una plaza vacante, la cual es autorizada para ser concursada por la Subdirección Administrativa central a través de la Unidad de Administración y Servicios al Personal, una vez autorizada se procede a la emisión de la convocatoria correspondiente. La convocatoria menciona la especialidad profesional requerida, el tipo y número de plazas a concursar, el puesto específico que se concursará, la adscripción a la que pertenece, horarios de

trabajo y los requisitos generales como: nivel académico, edad, experiencia y otras habilidades. También se indica a los interesados los trámites y las fechas límites para cumplir con los requisitos. Es importante señalar que las convocatorias pueden ser abiertas o cerradas; por lo general las convocatorias se colocan en lugares propios dentro de las instalaciones del INEGI y no se publican en medios masivos de comunicación.

Cuando los candidatos entregan la documentación solicitada a las instancias correspondientes, se verifica dicha documentación y se determina si el candidato cumple con los requisitos; a partir del análisis de los documentos se establece también si el aspirante cuenta con el perfil que se requiere o no. Si supera esta fase, se procede a registrar al candidato para que realice la evaluación técnica, que por lo general consiste en un examen. Para ello se le proporciona al aspirante una guía de estudio con los principales temas y conceptos sobre los que versará el examen; esta misma guía contiene la bibliografía de referencia para que el concursante pueda prepararse adecuadamente; el examen, según el tipo de puesto a ocupar, puede constar de secciones de opción múltiple, desarrollo conceptual de un tema, estudio de caso o ejecución de un ejercicio práctico. El examen se elabora a partir de una base de datos y a través de un sistema de cómputo que produce exámenes distintos para cada participante, conteniendo obviamente los mismos conceptos y el mismo grado de dificultad.

La subcomisión de elaboración y actualización de exámenes aplica la evaluación técnica, la clasifica y remite los resultados al Secretario Técnico de la Unidad de Administración y Servicios al Personal. Los aspirantes que obtuvieron resultados satisfactorios pasan a la fase de evaluación psicométrica en la que se hace una valoración integral de las habilidades, capacidades e intereses de la persona. Quienes aprueben satisfactoriamente ambas pruebas se someten a una entrevista técnica con el jefe del área solicitante del personal, quien hace una selección del candidato y lo propone a la subcomisión correspondiente.

La subcomisión evalúa la propuesta del área solicitante y la remite para su consideración a la Comisión SIP-INEGI, la cual decide finalmente sobre la propuesta del candidato a contratar o a promover.

La promoción no sólo se refiere a la posibilidad de acceder a un puesto con nivel jerárquico superior, sino que también existe la posibilidad de lograr un incremento salarial dentro del mismo puesto gracias a la escala salarial de siete rangos dentro del mismo puesto. Esto permite que el incremento salarial no dependa del puesto en sí mismo, ni del cambio de actividad, ni del retiro de la persona que ocupa el puesto inmediato superior.

El proceso que se sigue para lograr una promoción salarial inicia con una propuesta que debe hacer el jefe del área en la cual se justifique el desempeño sobresaliente del servidor público; este desempeño debe caracterizarse por el logro de metas y la aportación al trabajo. Esta propuesta se envía a la subcomisión correspondiente la cual debe validar la propuesta y turnarla a la Comisión SIP-INEGI que hace el

dictamen final. Puede suceder que un trabajador no sea justamente evaluado en su desempeño por su superior, para estos casos el sistema cuenta con un mecanismo que permite que el evaluado justifique por sí mismo su desempeño. Para ello debe elaborar la justificación de apelación de su caso, presentarla ante la subcomisión correspondiente que la turna luego a la Comisión SIP-INEGI para la decisión final.

La capacitación ha sido uno de los aspectos de mayor relevancia en el diseño y operación del SIP dada la gran carga de conocimientos técnicos especializados que se requieren en las labores cotidianas y por las características propias de la institución. La capacitación y el desarrollo profesional se realizan de manera tradicional por medio de cursos, talleres y clases, aunque esto no ha impedido que se establecieran otros mecanismos de superación personal como son las facilidades que se brindan al personal para realizar estudios de especialización o posgrado en otras instituciones del país, para lo cual se cuenta con una lista de las principales instituciones educativas. Sin embargo, también se establece que no se dará una licencia tras otra cuando se haya solicitado licencia para cursar estudios que no se impartan dentro del instituto.

La importancia que se le ha dado a la capacitación en el INEGI se encuentra reflejada, entre otras cosas, en el funcionamiento de un edificio exclusivo para este tipo de actividades y en la gran cantidad de servidores públicos provenientes de las direcciones regionales que acuden a la sede central a tomar cursos y también en que el edificio de capacitación tiene su propia dinámica permanente.

7.5 Obstáculos y Avances del SIP.

Desde su inicio el INEGI contó con autonomía técnica lo que propició que su marco administrativo fuera flexible, situación que puede explicar la descentralización en diez direcciones regionales y una sede central como uno de los esfuerzos pioneros del gobierno federal en modernización administrativa. Esta experiencia de descentralización geográfica implicó dotar de una enorme infraestructura física y de recursos financieros al INEGI lo cual propició que se requiriera y a la vez, se pudiera contratar personal capaz de enfrentar las nuevas condiciones que se estaban presentando debido a las transformaciones estructurales que se habían instrumentado y que habían afectado la estructura tradicional del instituto.

El desarrollo de capital humano concebido como uno de los recursos más valiosos de la organización fue objeto de atención para la implementación de las nuevas políticas en la materia que se originaban desde la alta dirección del instituto.

La introducción de equipo de alta tecnología, la generación de nuevos productos y la realización de nuevas funciones implicaban la necesidad de contar con personas cuyo perfil fuera acorde con las nuevas áreas de especialización. El conocimiento y preparación que se requerían para estas nuevas áreas de especialización representaban un serio problema ya que las instituciones educativas no estaban en

posibilidad de cubrir esta necesidad, no porque no quisieran o no pudieran hacerlo, sino porque el mercado laboral de este tipo de especialidades es poco demandante, lo cual en términos de recursos económicos y de infraestructura no resulta conveniente para cualquier institución educativa.

De ahí la necesidad de que el INEGI planteara como una alta prioridad la necesidad de diseñar un sistema de desarrollo profesional que no fuera estrictamente dependiente de las instituciones académicas del país, públicas y privadas, o de cualquier otro centro educativo en cuanto a la capacitación, y que fuera, ante todo, capaz de modernizar a su personal para que éste fuera capaz de enfrentar las nuevas demandas institucionales y sociales.

La intención de profesionalizar a su personal fue lograr que sus perfiles y actividades estuvieran respaldados por un mayor contenido de carga académica, que aunque no necesariamente debe reflejarse en un mayor número de grados académicos, sí debe concretarse en un trabajo dotado de mayor conocimiento técnico-científico.

También se planteó la importancia de diseñar un sistema de administración y desarrollo de personal que se instrumentara bajo criterios apego a la normatividad y al control interno. La filosofía del sistema consistió en establecer un esquema con reglas claras y objetivas en contraposición con una rigidez jurídica, normativa y administrativa propias de una visión legalista y fiscalizadora. Sin duda, parece un gran acierto para cualquier sistema de servicio civil de carrera el privilegiar los criterios de flexibilidad, sencillez y objetividad.

Sin embargo, esto no significa que no existan normas y reglas, sino que éstas deben estar concebidas de manera tal que permitan su adaptación a las condiciones cambiantes y las nuevas necesidades y problemas que se vayan presentando en el transcurso de la experiencia. Esto reviste gran importancia sobre todo en la fase de implementación cuando se trata de una experiencia nueva sin antecedentes, ya que cada institución, al estar en contextos y lógicas diversos, irá desarrollando modalidades diferentes ad hoc con sus circunstancias, que no se pueden contemplar en un modelo único.

Como parte de esta misma filosofía se determinó que el SIP tuviera como uno de sus objetivos primordiales el proporcionar estabilidad en el empleo al servidor público siempre y cuando cumpliera con los requisitos de superación y desarrollo profesional.

Este punto es digno de analizar ya que el sistema fue ideado no para asegurar la permanencia en el puesto de manera total e inamovible a perpetuidad; es preciso ponderar a fondo este aspecto ya que una de las grandes fallas potenciales de los servicios profesionales de carrera es que tienden en la mayoría de los casos a promover mecanismos, reglas y estructuras que generan un proteccionismo excesivo y paternalista sobre los trabajadores con la consiguiente actitud de indolencia y aun de cierto cinismo ante la no posibilidad de baja, incluso cuando median causas totalmente justificadas.

Para evitar esto el SIP establece la posibilidad de remoción del servidor público en caso de no existir constancias que acrediten acciones de superación personal en un plazo de tres años. La permanencia a ultranza se obvia a través de este mecanismo del SIP y constituye un buen hito para los servicios de carrera administrativa.

Uno de los principales problemas que se enfrentan al poner en marcha un servicio civil de carrera es el de los sueldos. El SIP cuenta con un sistema de sueldos flexible y motivador pues permite que el trabajador tenga la posibilidad de movilidad horizontal, es decir, que puede obtener incrementos salariales dentro del mismo puesto y sin necesidad de acceder a un puesto de nivel superior.

El esquema consiste en que cada nivel de puestos tiene siete rangos de salario, o sea que puede avanzar desde un nivel mínimo hasta un máximo con cinco grados intermedios de percepciones. Así un trabajador al incorporarse a un puesto, inicia percibiendo el nivel de salario 1 y a medida que se vaya capacitando, mejorando su desempeño, cumpliendo sus metas de trabajo, en esa proporción irá progresando en los niveles de salario hasta llegar al nivel 7 como máximo y que es equivalente al nivel 1 del puesto superior inmediato.

Este método no representa una carga económica adicional para la institución, pues como los topes máximos de salario por cada puesto están precisamente definidos, si un trabajador se encuentra en el nivel 7 de un puesto, su salario se compensa con lo que dejan de percibir los puestos superiores que se encuentran en el rango 1 del salario que corresponde a su cargo.

En cuanto al ingreso, el modelo del SIP contempla las etapas básicas que se deben considerar en los sistemas de servicio civil y que van acordes con los principios meritocráticos, en especial en los momentos de las evaluaciones. Las etapas básicas son la emisión de convocatoria, la aplicación de exámenes de conocimientos y de habilidades, y la decisión final de contratación por la Comisión SIP-INEGI.

Algunos puntos que se deben considerar son, en primer lugar, que la convocatoria no es en todos los casos abierta o pública, más bien predominan las convocatorias cerradas lo cual en cierta medida privilegia a los de adentro y limita la posibilidad de contratar personal externo que puede ser incluso más valioso e idóneo.

Esta posibilidad aumenta en el caso del SIP ya que existe, en caso de empate entre un candidato interno y uno externo, la preferencia por el interno. El principio de mérito queda a salvo ya que los exámenes técnicos y psicométricos permiten que sean los individuos más idóneos, con más experiencia, mejor calificados e instruidos y con mayores habilidades los que tengan la oportunidad de ser seleccionados; aunque tal vez el principio de igualdad de oportunidades no se aplique plenamente.

Otro aspecto a mejorar es que aun cuando tiene los mecanismos explícitos de selección y los órganos ad hoc, no se ha erradicado totalmente la posibilidad ni el riesgo de decisiones de contratación con criterios de discrecionalidad y fuerte subjetivismo.

Esto se debe a que a pesar de que el sistema está ideado en una serie de etapas a través de las cuales se van eliminando candidatos no aptos bajo criterios objetivos bien definidos e imparciales, esto se pierde en el momento en que la decisión final de contratación no recae en realidad en la Comisión SIP-INEGI, sino en el jefe del área solicitante, puesto que es él quien realiza la propuesta final de un solo candidato y la presenta a la comisión, la cual sólo cumple la función de legitimar o validar que el proceso se ha realizado correctamente. Por lo general, es la propuesta del jefe del área la que se aprueba sin mayores problemas, por lo que la comisión no hace una auténtica evaluación y selección de candidatos, sino que se limita a avalar un decisión individual.

En la operación esto ha sido lo más práctico ya que debido a la cantidad de solicitudes sería imposible en los hechos que la comisión se hiciera cargo de todo el proceso o que revisara y evaluara detalladamente a los candidatos que hayan llegado a las últimas fases en la selección. Sin embargo, la posibilidad de discrecionalidad permanece latente.

Generalmente el ingreso, las posiciones y los ascensos en el servicio público dependen mucho más de las relaciones y contactos personales y políticos, sea por afinidad ideológica, o por pertenencia a alguna camarilla o partido, por amiguismo o compadrazgo y sujeto consecuentemente a las recomendaciones y presiones de índole política.

La experiencia del INEGI ofrece un mecanismo válido y eficaz para contrarrestar este riesgo. El SIP establece que la promoción parte de la evaluación y ponderación del desempeño laboral que hace cada jefe respecto de sus subordinados; es precisamente el jefe el encargado de iniciar la promoción salarial o a un puesto superior del personal que está bajo su dirección; sin embargo, puede suceder que el jefe se deje llevar por preferencias subjetivas y puramente perceptivas a la hora de proponer a alguien para una mejora salarial o un ascenso y prime su discrecionalidad sobre criterios objetivos e imparciales con el riesgo de tomar decisiones sesgadas.

Ante esto el SIP establece un mecanismo mediante el cual el servidor público que no se sienta justamente evaluado y reconocido en su desempeño laboral, cuente con la posibilidad de auto proponerse para una mejora salarial o promoción de puesto sin la necesidad del aval de su jefe. Con este mecanismo se instrumenta un contrapeso a la arbitrariedad o discrecionalidad del jefe que bien pudiera aplicarse en otros casos de carrera administrativa en el servicio público.

A pesar de los significativos logros que este sistema ha obtenido en cuanto a la administración y desarrollo de personal, sigue enfrentando varios obstáculos y limitaciones. Entre éstos, los vicios, usos y ciertas actitudes respecto de los derechos de basificación han sido parte de los esquemas que dentro del INEGI se manifiestan como resistencias al cambio y a la modernización administrativa.

También existen problemas estructurales que requieren de un análisis más profundo por parte del SIP, tales como las políticas salariales y de distribución de recursos que, a pesar de los mecanismos innovadores, no han podido ser suplantadas exitosamente por otras políticas que incentiven realmente al personal a mejorar continuamente su desempeño laboral.

Ejemplo de esto son las promociones a puestos superiores o también llamadas verticales, las cuales muy difícilmente se han dado ya que se requiere que la plaza quede vacante para ser concursada, de otro modo la posibilidad de promoción permanece prácticamente bloqueada; y si a lo anterior se añade que las plazas de los niveles más altos son de libre designación, entonces las posibilidades de ascenso se ven radicalmente limitadas; otro obstáculo es que el incremento salarial se sigue percibiendo como fin último y valor primario del trabajo, más que como una consecuencia benéfica de la profesionalización.

Finalmente resta comentar que el modelo de servicio civil que el INEGI ha puesto en marcha a través del SIP no atiende la necesidad de evitar la discrecionalidad en cuanto a los nombramientos de la alta burocracia. Esto se sustenta en el hecho de que a pesar de que el reglamento del SIP estipula que el catálogo de puestos para este sistema debe incluir a un sector de la alta burocracia como los son los directores regionales, los directores generales, los coordinadores generales e incluso el presidente del instituto, en realidad es precisamente esta parte del personal la que se privilegia políticamente al dispensarla de los requisitos y mecanismos de selección y de ingreso.

En mi opinión, este modo de nombramiento de libre designación en los niveles más altos de decisión y responsabilidad públicas no es nocivo o inaceptable per se, ya que el tipo de funciones y responsabilidades de la alta burocracia requiere contar con colaboradores de mucha confianza y lealtad, siempre y cuando satisfagan también las características de preparación, experiencia y de habilidades que los hagan idóneos técnica y profesionalmente.

Sin embargo, este modelo de servicio civil, como tal, falta a los principios de mérito, de imparcialidad e igualdad de oportunidades, pilares fundamentales del sistema de servicio civil, al privilegiar el criterio político o de relación para nombrar a los altos funcionarios públicos. Como se puede advertir, el SIP remedia sólo el problema de discrecionalidad o arbitrariedad en los nombramientos de mandos medios y niveles inferiores de personal ya que el conjunto de mandos superiores queda fuera del SIP.

Considero que, sin restarle mérito al esquema instrumentado por el INEGI, el SIP no soluciona el núcleo del problema de la discrecionalidad en los nombramientos de los servidores públicos al excluir o dispensar de los requisitos y mecanismos de selección e ingreso a los altos funcionarios; y en cambio, privilegia las razones de tipo partidista político, de relaciones y lealtades personales o de grupo precisamente en los puestos en los que en su mayor parte se diseñan y deciden las políticas y programas institucionales, más aún tratándose de instituciones de carácter eminentemente técnico como lo es el INEGI. Con ello permanece el riesgo, al menos

latente, de que siga predominando el amiguismo, el intercambio de favores personales o políticos y hasta el clientelismo y el nepotismo.

Aun con estas limitaciones, el SIP es un sistema de profesionalización del servicio público y un modelo de servicio civil que marca un significativo avance en la modernización administrativa del gobierno federal en México y que puede ofrecer buenas lecciones de experiencia a otras dependencias y entidades de la administración pública federal, ya que la profesionalización e idoneidad de los servidores públicos con base en el mérito y la competencia técnica son elementos indispensables para todo sistema de servicio civil de carrera y una condición básica para realizar verdaderamente la reforma administrativa del estado.

A la vez, se puede afirmar también que esta reforma administrativa es ya desde hace varias décadas una necesidad percibida y últimamente muy sentida por la sociedad en general y los ciudadanos usuarios del servicio público en particular, quienes demandan justificadamente se atiendan y satisfagan sus legítimas demandas de servicios y bienes que el gobierno está obligado a dar a través de su aparato burocrático, tal como ha venido sucediendo en los diversos países cuyo servicio civil se ha estudiado en este trabajo y que incluso ha provocado serias reformas a sus sistemas de carrera administrativa en función de brindar servicios públicos de calidad altamente satisfactorios para los ciudadanos.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CAPÍTULO 7

- (1) David Arellano. Case Studies Methodology in Social Sciencies: Elemental Bases. Documento de Trabajo N° 46. CIDE. México. 1996.
- (2) Jorge G. Gasca Santos. op. cit. pág. 81.

CONCLUSIONES GENERALES

A lo largo de este trabajo se han analizado los principales conceptos y características concernientes al tema del servicio civil de carrera, se ha hecho un análisis comparativo de los sistemas de servicio civil tanto a nivel internacional, como entre los diversos organismos y entidades del gobierno federal en nuestro país; y también se hizo un estudio de caso sobre el sistema de profesionalización del INEGI. Ahora es necesario establecer varias conclusiones sobre el tema como parte final de este trabajo de investigación.

El establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera en México, como parte significativa de la reforma administrativa del estado, ha sido un aspecto que durante más de 70 años ha quedado relegado en la agenda del gobierno, a diferencia de las reformas económica y política, por diferentes causas exógenas y endógenas. La reforma administrativa se ha enfocado principalmente a aspectos de desconcentración, descentralización y sobre todo a reducción del aparato burocrático del gobierno; aspectos que, si bien son acciones importantes, no han modificado a fondo la esencia de la función pública en nuestro país puesto que no se ha tocado uno de sus aspectos cardinales: la profesionalización del servicio público.

Queda claro que la profesionalización del servicio público en México, con base en principios meritocráticos, enfrenta el problema fundamental de la selección del personal mejor calificado para la función pública. En nuestro país se ha mostrado ampliamente que la selección y el ingreso de los funcionarios de distintos rangos a la administración pública no sólo la federal, sino también la estatal y la municipal, por no mencionar los poderes, legislativo y judicial ha obedecido abrumadoramente a criterios y condicionantes de corte político partidista y de camarilla, que considera a la burocracia como un conjunto de premios y prebendas, dentro de un sistema de botín, que deben repartirse entre los miembros del mismo grupo o partido.

El servicio público opera en un contexto intenso y predominantemente político que impide de raíz que los procesos básicos de administración de personal: reclutamiento, selección, ingreso, capacitación, evaluación, promoción y separación se puedan realizar considerando los méritos, capacidades y habilidades reales de los funcionarios, suplantando con ello los principios y criterios de la meritocracia objetiva por los de las lealtades personales o de grupo. Todo ello ha devenido en una burocracia pública estructurada por redes de lealtades y afinidades políticas a través de las cuales los funcionarios de alto nivel han gozado de una extraordinaria movilidad administrativa sobre todo política, y, en algunos casos, meteórica hasta la primera magistratura, sin amplia experiencia acumulada, ineficiente y éticamente devaluada.

Hasta hace apenas casi un año los intentos por establecer un sistema generalizado de servicio civil de carrera, con excepción, tal vez, de las experiencias institucionales mencionadas anteriormente, en general han tenido una visión legalista y normativa

del tema, situación característica de los sistemas burocráticos y no de los posburocráticos, lo que no se ha podido traducir en una auténtica profesionalización de la función pública, especialmente en sus niveles altos.

La actual administración y el Congreso han dado pasos serios para el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera en el gobierno federal, particularmente con la promulgación de la "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", publicada en el DOF el 10 de abril de 2003 y su respectivo reglamento publicado en abril de 2004.

Aun cuando se cuenta ya con una poderosa herramienta jurídica, la ley específica, y su reglamento para la instauración del servicio civil en el gobierno federal, se deben considerar varios aspectos trascendentes para su aplicación y sobre todo para la implementación administrativa y económica del sistema. Para ello es muy importante considerar las experiencias de reformas de sistemas de servicio civil que se han llevado a cabo en otros países, especialmente los del grupo de la OCDE a fin de prevenir las fallas que algunos de esos sistemas tuvieron y adaptar a nuestro medio aquellas estrategias y acciones que se consideren pertinentes y aplicables según nuestras circunstancias de país.

Entre los aspectos a prevenir está la posibilidad de que al implantarse el sistema de servicio civil, la burocracia en funciones ahora protegida por el cargo empiece a desarrollar sus propias estrategias para permanecer bien posicionada hasta convertirse en un cuerpo de gran poder, técnico, administrativo y político, con capacidad de neutralizar y hasta contrariar los lineamientos y las políticas de los dirigentes políticos electos con el riesgo de parálisis o de fallas serias de la administración pública en la instrumentación de las políticas y programas con la consiguiente insatisfacción, desconfianza y hasta escepticismo de los ciudadanos.

Por otra parte, la alta tecnificación y complejidad administrativa que pueda desarrollar la burocracia, aunadas al desconocimiento e inexperiencia de los altos políticos electos o designados, plantea el riesgo de que por la asimetría de información se desarrolle y exacerbe el llamado problema de "el principal y el agente" en el que la alta burocracia adquiera excesivo poder e injerencia en la formulación de políticas públicas o de programas institucionales y su consecuente implementación de forma tal que los políticos queden a merced de los burócratas generando con esto cotos o redes de poder burocrático dentro las mismas instituciones públicas. El poder de influencia, afianzado a su vez por el poder del conocimiento y la información, obvia el acceso a los funcionarios públicos de carrera para poder desarrollar su propia agenda con miras a acrecentar cada vez más su poder de influencia en las decisiones.

También se debe evitar el riesgo contrario, es decir, que el aspecto político y en especial la política de partido copte y manipule la parte administrativa y técnica a favor de intereses personales o de grupo violentando las normas y leyes que deben regir en el servicio público a fin de perpetuarse en el poder mediante el clientelismo político y el corporativismo.

En nuestro país, como se ha mencionado, la profesionalización del servicio público no es una práctica generalizada en el gobierno federal; existen varias experiencias institucionales que con sus pros y sus contras, con sus potencialidades y limitaciones marcan ya un punto de partida para desarrollar un sistema nacional de servicio civil que pueda incluir progresivamente al gobierno federal, a los gobiernos estatales y municipales y los poderes legislativo y judicial y abarcar así a todo el estado mexicano. Al respecto, el Sistema Integral de Profesionalización que el INEGI ha puesto en marcha constituye un caso que muestra el camino para la adopción de un sistema holístico de administración y desarrollo del capital humano con sus respectivos subprocesos de: reclutamiento y selección, ingreso, capacitación, evaluación, desarrollo y promoción, y separación con fundamento en el modelo meritocrático.

En el estudio del SIP se advirtió que la atención se centró en la administración de personal como una especialidad técnica para tratar de garantizar la imparcialidad de los procesos de este modelo de sistema de servicio civil. Algunos de sus elementos que caracterizan a este modelo son: exámenes y concursos de oposición para selección, ingreso y promoción, clasificación de los puestos de trabajo en un catálogo, criterios claros, racionales y objetivos para la permanencia, promoción y separación, evaluación del desempeño y una alta valoración de la capacitación y actualización como parte de la gestión del conocimiento.

Sin embargo, también se mostró que el SIP logra evitar la discrecionalidad sólo en los nombramientos de las burocracia media y baja, ya que su alcance no llega hasta los niveles más altos de la jerarquía organizacional en donde, a pesar de lo que señala el reglamento del SIP, la facultad para nombrar a los altos directivos sigue sujeta a los modos y criterios tradicionales de la burocracia mexicana, es decir, con base en las relaciones personales o políticas y supeditada a la discrecionalidad del jefe jerárquico.

Si bien la implementación de un sistema generalizado de servicio civil en México plantea cuestiones controvertidas como la actividad de grupos de interés y la conducta de los funcionarios públicos, estos son problemas de los que no han estado exentos la mayor parte de los países que han experimentado históricamente sistemas de servicio civil basados en los principios meritocráticos, por lo que el modelo apropiado para nuestro país, que de suyo ya delinea la ley relativa, debe ser lo suficientemente flexible y dinámico para poder adaptarse oportuna y eficazmente a las necesidades cambiantes y a las modificaciones que se requieran hacer según las capacidades y posibilidades de la administración pública en general y de cada dependencia en particular. Más aún, desde ahora deben preverse y proveerse las estrategias y mecanismos de reforma del sistema que tarde o temprano se tengan que afrontar, como lo muestra la experiencia de otros países con una larga e histórica tradición de servicio civil profesionalizado.

Se debe pugnar por una administración pública moderna eficaz, eficiente y ética, políticamente imparcial y a salvo de los avatares del poder político en turno. Para ello

el servicio civil puede ser una herramienta poderosa y confiable que contribuya a mejorar cualitativamente la confiabilidad de la administración pública mexicana gracias al establecimiento de un sistema de profesionalización que no sólo permita, sino que también provoque que los mejores hombres y mujeres por sus capacidades, preparación, experiencia e integridad probadas sean los que efectivamente sirvan a la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- **Aguilar Villanueva, Luis F.** *Antologías de Política Pública (4 tomos)*. México. Ed. Miguel A. Porrúa. 1992.
- **Aguilar Villanueva, Luis F.** *Cambios en la gestión gubernamental y reforma del estado*. Seminario "Perspectivas de la Modernización y del Cambio Social", (mimeo). México. 1991.
- **Aguilar Villanueva, Luis F.** *Current challenges of the mexican state and of mexican public administration*. International Journal of Public Administration. Vol. 19, No. 9. Pennsylvania State University. U. S. A. 1996.
- **Aguilar Villanueva, Luis F.** *Gestión Gubernamental y Reforma del Estado Mexicano en Reforma del Estado y la Administración Pública en México*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT. México. 1992.
- **Arellano Gault, David y García, José Luis.** *"Unequal advances and unclear intentions: the mexican state reform and managerialist strategy"*. Mimeo. CIDE. México. 1997.
- **Arellano Gault, David, Cabrero Enrique y Del Castillo Arturo (Coords.)**. *Reformando al Gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE- Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.
- **Arellano Gault, David.** *Case Studies Methodology in Social Sciences: Elemental Bases*. Cuaderno de Trabajo No. 46. CIDE. México. 1996.
- **Argüelles, Antonio (Editor)**. *El Servicio Público*. México. Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio. 1994.
- **Aucoin, Peter.** *The new public management: Canada in comparative perspective. The Institute for Research on Public Policy (IRPP)*. Canada. 1995.
- **Auer Alfons.** *El cristiano en la profesión*. Herder, Barcelona. 1970.
- **Ayala Espino, José.** *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Ed. Diana. México. 2000.
- **Ayala Espino, José.** *Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. FCE. México. 2000.
- **Ayala Espino, José.** *Mercado, Elección Pública e Instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Facultad de Economía-UNAM- Miguel Ángel Porrúa. México. 2ª. Edic. 2000.
- **Barenstein, Jorge.** *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano*. CIDE. México. 1982.
- **Barzelay, Michael.** *Atravesando la Burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública- FCE. México. 1a. Reimpr. 2000.
- **Berke H., Perry J. and Toonen T.** *Civil Service Systems in Comparative perspective*. Indiana University Press. U. S. A. 1996.
- **Bravo Ahuja, Victor (coord)**. *Tendencias contemporáneas de la administración Pública. Ensayos sobre la modernidad nacional*. Editorial Diana. México. 1989.
- **Cabrero, Enrique y Escotto, T.** *Evolución reciente de los Procesos de la Administración Pública y su efecto en los Modelos Organizacionales*. México. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). 1992.
- **Carrillo Castro, Alejandro.** *La reforma Administrativa en México (1971-1979)*. Miguel Ángel Porrúa. México. 1980.
- **Christensen Tom y Laegreid Per.** *La nueva Administración Pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa*. México. Revista Gestión y Política Pública CIDE vol. X, N° 1, 1er semestre 2001.
- **Crozier, Michel.** *Cómo reformar al Estado*. FCE. México. 1992.
- **Crozier, Michel.** *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio*. FCE. México. 2ª ed. 1992.
- **Diccionario de Política y Administración Pública**. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE. México. 1996.
- **Dror, Yehezkel.** *La capacidad de gobernar*. FCE. México. 1996.

- **Duhalt Krauss, Miguel.** *La Administración de Personal en el Sector Público: Un enfoque sistémico.* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM. México. 1974.
- **García Ruiz, José Luis.** *Retos y condiciones para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México. Cuaderno de Trabajo No.50* CIDE. México. 1997.
- **González Souza, Luis (coord.).** *Un futuro para México: visiones y propuestas desde la sociedad.* Causa Ciudadana APN. México. 1999.
- **Guerrero Amparán, Juan Pablo.** *Consideraciones Sobre la Instauración del Servicio Civil en México;* México; CIDE, Documento de trabajo N°. 90. 2000.
- **Guerrero, Omar.** *El Funcionario, El Diplomático y el Juez.* México. Plaza y Valdés. 1998.
- **Haro Bélchez, Guillermo.** *Aportaciones para al Reforma de la Función Pública en México.* México. INAP. 1988.
- **Haro Bélchez, Guillermo.** *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional.* México. Graficarte. 1991.
- **Haro Bélchez, Guillermo.** *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas.* INAP-Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.
- **Ingraham, Patricia W.** *The foundation of Merit. Public Service in American Democracy.* The John's Hopkins University Press. Baltimore. U. S. A. 1995.
- **Johnson, Ronald and Libecap Gary.** *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy.* The University of Chicago Press. Chicago. U. S. A. 1994.
- **Kliksberg, Bernardo (comp.).** *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado.* INAP. México. 2001.
- **Kliksberg, Bernardo (comp.).** *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.*
- **Kliksberg, Bernardo.** *¿Cómo reformar al Estado?* FCE. México. 1989.
- **Klingner Donald E.** *La administración del personal en el sector público.* México. Mc. Graw Hill. 2002.
- **Lynn, Naomi B. y Wildavsky (comps).** *Administración Pública: El estado actual de la disciplina.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE. México. 1999.
- **Majone, Giandomenico.** *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración-FCE. México. 1997.
- **Méndez Martínez, José Luis (Compilador).** *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas.* El Colegio de México. México. 2000.
- **Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri (Coords.).** *Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales.* IFE-INAP. México. 2000.
- **Méndez Martínez, José Luis.** *La profesionalización del Estado Mexicano, ¿Olvidando o esperando a Godot?* México. Revista El Cotidiano N° 72. Octubre 1995.
- **Merino Huerta, Mauricio.** *"De la lealtad individual a la responsabilidad pública".* Revista de Administración Pública. No. 91. INAP. México. 1996.
- **Merino Huerta, Mauricio.** *"Servicio Civil" (entrada), en Diccionario de Política y Administración Pública.* Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México. 1996.
- **Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés.** *Por un gobierno con resultados.* Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica. México. 2000.
- OCDE. *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE.* Madrid. 1997.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta: Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración.* México. DDF. OCDE. 1996.
- **Osborne, David y Gaebler, Ted.** *La Reinención del Gobierno. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público.* Barcelona. Paidós. 1994.
- **Osborne, David y Plastrik, Peter.** *La Reducción de la Burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno.* Edit. Paidós. México. 1996.
- **Oszlak, Oscar (comp.).** *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos.* Edit. Paidós. Buenos Aires. Argentina. 1984.

- **Pardo, María del Carmen.** "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización." Revista Gestión y Política Pública. Vol. IV, No. 2, segundo semestre de 1995. CIDE. México.
- **Pardo, María del Carmen.** *La Modernización Administrativa en México.* El Colegio de México. México. 1995.
- **Peters, B. Guy.** *La Política de la Burocracia.* FCE. México. 1999.
- **Sánchez González, José Juan.** *Administración Pública y Reforma del Estado en México.* INAP. México. 1998.
- **Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela (coords.)** Visión multidimensional del servicio público profesionalizado. UNAM-Plaza y Valdés Edits. México. 1999.
- **Uvalle Berrones, Ricardo.** *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas.* UNAM-Plaza y Valdés Edits. México. 2000.
- **Uvalle Berrones, Ricardo.** *La Transformación del Estado y de la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.* Instituto de Administración Pública del Estado de México- Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. México. 1998.
- **Villa Aguilera, Manuel.** "La Institución presidencial". UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México. 1987.
- **Weber, Max.** *Economía y Sociedad.* FCE. México. 13ª. 1999.

HEMEROGRAFÍA

- **Nexos,** N°. 148. Abril 1990
- **Prospectiva,** año 4, No. 11. Noviembre de 1998.
- **Revista Artículo 115** N° 34, Julio-Septiembre 2000.
- **Revista de Administración Pública** N° 100 . La Administración Pública Mexicana ante el Futuro. INAP. México. 1999
- **Revista de Administración Pública** N° 91 Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. INAP. México. 1996.
- **Revista de Administración Pública.** El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana. No. 103. INAP. México. 1999.
- **Revista de Administración Pública.** N° 89. Reflexiones sobre Administración Pública. INAP. México. 1995.
- **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).** El Servicio Público de Carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México. IAPEM. México. 1996.
- **Revista Gestión y Política Pública,** Volumen X. N° I, Primer Semestre de 2001 CIDE. México. 2001.
- **Revista Gestión y Política Pública.** Volumen X. N° 2, Segundo semestre de 2001. CIDE. México. 2001.
- **Revista Reforma y Democracia** N° 6 CLAD. Julio 1996.
- **Revista Reforma y Democracia** N° 7 CLAD. Enero 1997.