
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Una apreciación administrativa

Análisis y comentarios

OMAR GUERRERO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

UNA APRECIACIÓN ADMINISTRATIVA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 50

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero
Edición y formación en computadora al cuidado de Isidro Saucedo

LA LEY DEL SERVICIO
PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL

UNA APRECIACIÓN ADMINISTRATIVA

Análisis y comentarios

OMAR GUERRERO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2003

Primera edición: 2003

DR © 2003. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 970-32-0968-8

CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo primero. La carrera administrativa	5
I. El sistema de méritos y la estabilidad de cargo	5
1. El sistema de méritos	6
2. La estabilidad de cargo	7
II. El servidor profesional de carrera en el mundo y la experiencia mexicana	9
1. El servidor profesional de carrera	9
2. El servicio civil en el mundo	13
3. El servicio público en México	28
Capítulo segundo. Dictamen senatorial sobre la Ley Fe- deral del Servicio Profesional de Carrera	33
I. Comentarios sobre el Dictamen Senatorial de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera	33
1. Origen de la Ley	34
2. Experiencias extranjeras y nacionales invocadas	35
3. Gestación de la Ley	39

II. Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal [exposición de motivos]	40
Capítulo tercero. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	53
I. Nota introductoria sobre la Ley	53
II. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	54
III. Comentarios sobre la Ley	87
Capítulo cuarto. El servicio profesional de carrera	91
I. Diagnóstico sobre la formación profesional del servicio público en México	92
1. Metodología del diagnóstico	95
2. Deficitarios principales en la formación de administradores públicos	98
3. Recomendaciones sobre el mejoramiento en la formación profesional de administradores públicos	102
II. El servidor profesional de carrera: requerimientos de profesionalización	106
1. Perfil deseable del administrador público	106
2. Perfil profesional	107
3. La escuela profesional del servicio público	110
Capítulo quinto. Bases para la implantación del servicio profesional de carrera	117

I. Aspectos generales	117
II. Cuatro condiciones para implantar el servicio	120
1. Primera condición	120
2. Segunda condición	121
3. Tercera condición	128
4. Cuarta condición	133
5. Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal (mo- delo normativo)	137
Epílogo: un camino por recorrer	139
Efemérides sobre la carrera administrativa en México	149
Anexo. Fuentes para el estudio de la carrera administra- tiva en México	165
Fuentes	169
I. Bibliohemerografía	169
II. Documentos	172

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 18 de agosto de 2003 en los talleres de ENACH, Impresión de Libros y Revistas. En la edición se utilizó papel cultural de 57 x 87 de 37 kgs. para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kgs. para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.

INTRODUCCIÓN

I

Las grandes naciones del mundo lo son, en buena medida, porque detentan administraciones públicas de alta calidad. Pero estas administraciones tienen calificaciones superiores porque están integradas por servidores públicos formados expresamente para administrar. En esas naciones se ha desterrado el diletantismo en el despacho de los negocios públicos y establecido carreras administrativas dotadas de profesionalización.

En los países administrativamente desarrollados el cuidado de los aspectos *impersonal* e *interpersonal* de la administración pública es muy riguroso. En efecto, los cargos tienen una definición precisa, en tanto que sus órganos representan fielmente una división administrativa del trabajo armónica. Obviamente han puesto un gran afán en el aspecto *personal* de la administración pública por cuanto a la selección de los servidores públicos, su permanencia y desarrollo, pues una buena organización es inútil si se carece de administradores competentes.

II

En México ha sido instituida la carrera administrativa con el nombre de *servicio profesional de carrera*. Entre nosotros se le ha conocido tradicionalmente como *servicio civil*. Se trata de una institución de Estado precedida por experiencias singulares, como el caso del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral y, más antiguamente, el servicio exterior. Pero en general se tiene una idea vaga e imprecisa, y a veces distor-

sionada, del significado que tiene un grupo de servidores públicos altamente calificados y que disfrutan de seguridad de cargo.

Para algunas personas la carrera administrativa inspira la idea de exotismo, privilegio y exclusividad, si no de franca elitización. Ciertamente la carrera significa una inevitable propensión a la formación del sentido de cuerpo, pues su reclutamiento, los estudios, la convivencia laboral, la identidad de valores e intereses, así como otros factores, obran a favor de su desarrollo. No debemos olvidar que una carrera constituye la construcción de una asociación homogénea de servidores públicos a través de la integración de cuerpos, clases y escalas uniformes, porque ello es necesario para la adecuada marcha de la administración del Estado.

Sin embargo, la gestación del espíritu de cuerpo del servidor profesional de carrera ya no constituye una *nobleza de cargo* como en el pasado, ni la reencarnación de un neomandarinato, sino la democratización del saber administrativo por medio de la educación. El servicio profesional de carrera se ha abierto a todas las clases y constituye un mecanismo de movilidad social ascendente, tal como es observable en el servicio civil británico, la carrera administrativa más elitizada del mundo, que está abierta a ciudadanos comunes a través de un sistema de becas para estudiantes de condición económica modesta que cursan carreras en Oxford y Cambridge. En Francia, por su parte, existe una tercera vía de ingreso a la Escuela Nacional de Administración para facilitar el acceso a estudiantes provenientes de las clases populares.

Ciertamente, los concursos de ingreso, los exámenes y las oposiciones, constituyen puentes de movilidad social y procedimientos de democratización del servicio público, por medio de los cuales se demuestran aptitudes, conocimientos, y vocaciones públicas y administrativas. Paralelamente se restringe la carrera administrativa al alto funcionariado, y se abren sus cauces por vía de concursos al resto del servicio público para permear socialmente a los cuerpos de carrera y mantener permanente su democratización.

INTRODUCCIÓN

3

Normalmente los currícula universitarios antecedentes al ingreso a la carrera, así como los cursos de formación y perfeccionamiento dentro del servicio, contienen materias humanísticas, económicas, sociales y políticas, que conviven con la enseñanza técnica y gerencial necesaria para todo servidor de carrera. Pero la carrera administrativa no constituye una ínsula aristocrática donde se hacen valer los grados académicos, como antaño se hacían tasar los títulos nobiliarios, es decir, como certificados que daban derecho de cargo sin mediar pruebas de capacidad.

Todas las administraciones públicas modernas cuentan con servidores públicos de libre nombramiento, cuya divisa de ingreso es la disciplina y el trabajo de partido. Su presencia, colocada al extremo del servidor profesional de carrera, sirve como balanza que coadyuva a que las aguas de la política ingresen a la vida administrativa sin desbordamientos ni inundaciones perniciosas. A ellos corresponde patentizar la presencia del sufragio popular en las filas administrativas, que nunca está de más apreciar.

Hay que destacar que la carrera administrativa es una parte de la vida cívica de las sociedades modernas, cuyo objeto es brindar un servicio público a la sociedad que se debe. Ciertamente dicha carrera se establece para que el Estado cumpla con sus fines sociales, pero no por ello debe sustituir su potestad y deberes, sino operar en su provecho. Todo gobierno democrático debe cuidarse de identificar y aun asimilar sus órganos a la carrera administrativa y tolerar el monopolio de una profesión sobre la misma.

La presencia de servidores profesionales de carrera debe ser ampliamente conocida por el ciudadano, colaborando de tal modo a erradicar el efecto de exotismo y exclusividad que le pueden inspirar. Los gobiernos, al tiempo de que realizan los complejos procesos de formación de sus servidores públicos profesionales, deben promover su cultura cívica. En efecto, en los países administrativamente desarrollados los funcionarios disfrutaban plenamente de los derechos del hombre y del ciudadano,

pudiéndose incluso agremiar y hacer huelgas bajo un régimen limitado y excepcional. También pueden constituir asociaciones profesionales, como el Real Instituto de Administración Pública en Gran Bretaña, como un mecanismo de promoción profesional y académica, sin fines de lucro ni participación política.

III

Esta obra tiene un propósito de amplia divulgación, pues pretende alcanzar al ciudadano al que atenderá el servidor profesional de carrera recientemente establecido, así como a todo funcionario público que desee conocer algo más sobre esa nueva institución de Estado.¹

Expreso aquí mi reconocimiento a mi entrañable amigo, el doctor Guillermo Haro Bélchez, por permitirnos reproducir una parte de su libro sobre el servicio público de carrera;² reconocimiento que hago extensivo al prestigiado Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, así como a nuestra casa académica, el Instituto Nacional de Administración Pública, coeditor, por autorizar su reproducción.

Especial reconocimiento le tributo a mi estimado amigo, el doctor Diego Valadés, quien me apoyó sin reservas para hacer posible la publicación de este libro en el acreditado Instituto de Investigaciones Jurídicas, que tan atinadamente dirige.

1 El autor de esta obra ha aprovechado experiencias investigativas precedentes, tanto *in situ*, como de trabajos sobre el tema abordado, principalmente: *La formación profesional de administradores públicos en México*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995; y *El funcionario, el diplomático y el juez: las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*, Universidad de Guanajuato, Instituto de Administración Pública de Guanajuato, Instituto Nacional de Administración Pública y Edit. Plaza y Valdés, 1998.

2 Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 216-228, 229-232, 241 y 246-247.

Capítulo primero. La carrera administrativa	5
I. El sistema de méritos y la estabilidad de cargo	5
1. El sistema de méritos	6
2. La estabilidad de cargo	7
II. El servidor profesional de carrera en el mundo y la experiencia mexicana	9
1. El servidor profesional de carrera	9
2. El servicio civil en el mundo	13
3. El servicio público en México	28

CAPÍTULO PRIMERO

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El establecimiento y desarrollo de la carrera administrativa es un fenómeno paralelo a la formación del Estado, y un rasgo de modernidad. En efecto, en la medida en que el Estado ensanchó sus deberes, su administración creció, junto con la progresión cuantitativa y cualitativa incesante de servidores profesionales de carrera. El punto culminante de ese proceso fue salvar a la administración pública del caótico despacho de los asuntos de Estado bajo la arbitrariedad absoluta de los funcionarios, para darle orden, estabilidad y continuidad. Fue de modo tal, que en sustitución de la masa indiferenciada de directrices, decretos y lineamientos, se establecen códigos administrativos; y en lugar de la esfera omnisciente de discrecionalidad funcional de servidores personales, se instaura un cosmos de reglas dentro de las cuales se desempeñan servidores públicos de carrera.

En efecto, junto con el Estado moderno se desarrolla una diversidad de *carreras públicas*, es decir, de servidores profesionales destinados a atender sus eminentes y diversas responsabilidades en el orden administrativo, la diplomacia y la judicatura.

I. EL SISTEMA DE MÉRITOS Y LA ESTABILIDAD DE CARGO

La aparición del servidor público de carrera es temprana en la historia de la humanidad. Sin embargo, en su carácter plenamente público, es obra de la ampliación del sufragio y el avance de la democratización. Consiguientemente, uno de los alicientes

más poderosos del establecimiento de las carreras públicas fue el abandono de antiguos privilegios nacidos de la cuna, el credo, la raza y la sangre, y la introducción de la igualdad de oportunidades ciudadanas con base en las capacidades humanas. La Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791, heredera de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, estableció como garantía de derechos naturales y civiles que todo ciudadano fuera elegible para ocupar los cargos públicos, sin más distinción que sus cualidades.³

1. *El sistema de méritos*

El mérito ya se hacía valer antes de la Revolución, pero su efecto era limitado por existir *de jure* la desigualdad social. A partir de la Revolución, el mérito, con base en la igualdad *de jure*, es la divisa que conduce a las oficinas públicas, no la cuna ni la estirpe, de modo que el cargo, como público que es tal mérito, abre la brecha hacia la democratización de la administración pública, pues desde entonces todo ciudadano es elegible a la misma. En efecto, aquella Declaración establece que “todos los ciudadanos, siendo iguales a los ojos de la ley, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y talentos”.⁴

Esa trascendental Declaración significa el establecimiento de la igualdad ante la ley y la divisa del mérito. Todos tienen derecho, pero sólo pueden acceder a la administración pública los mejores mediando un proceso igualitario para los aspirantes.

³ Mastre, Jean Louis, “France”, en Cassese, Sabino y Pellew, Jill (eds.), *Le Systeme du Merit*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1987, pp. 91 y 92.

⁴ “Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1791)”, en Sánchez Viamonte, Carlos, *Los Derechos del Hombre y el Ciudadano en la Revolución Francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956, pp. 57-60.

Pero hay que distinguir entre el principio del mérito y el sistema de méritos. El *principio del mérito* significa que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos están basados únicamente en el mérito, en sentido de idoneidad para el trabajo. El *sistema de méritos*, por su parte, entraña los lineamientos y procesos por los cuales es implementado el principio del mérito.⁵ Aunque el principio y el sistema de méritos deben estar estrechamente relacionados, puede ocurrir que el principio sea inaplicable porque los países no hayan establecido el sistema, y en ocasiones sea letra muerta.

El sistema de méritos constituye la introducción de procedimientos de selección para el servicio público, con base en una evaluación competitiva, y pruebas de conocimiento y experiencia, con la mira de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarse.⁶

En suma: la proclamación universal del principio del mérito democratizó a la administración pública y la puso al alcance del ciudadano común a través de la educación.

2. La estabilidad de cargo

El sistema de méritos hace accesibles los oficios públicos a todo ciudadano, pero ello no significa automáticamente la estabilidad de cargo, cuya naturaleza emana de la índole de la administración pública moderna, que demanda orden, estabilidad y continuidad. La codificación administrativa ofrece el orden; el despacho de los negocios, la continuidad y los funcionarios de carrera, la estabilidad. Por lo tanto, la estabilidad de cargo sirve

⁵ Kernaghan, Kenneth, "The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy", en Cassese, Sabino y Pellet, Jill (eds.), *Le Systeme du Merit cit.*, p. 47.

⁶ Cassese, Sabino y Pellet, Jill, "Rapport general", en Cassese, Sabino y Pellet, Jill (eds.), *Le Systeme du Merit, cit.*, pp. 12 y 13.

tanto para asegurar la armonía administrativa como para garantizar la permanencia del servidor público.

Pero la estabilidad no debe presumirse como un fin, sino como un medio, pues solamente en la medida en que un ciudadano es apto para ocupar un cargo público con base en la satisfacción del principio del mérito, adquiere el derecho de permanencia en el oficio con base en el principio mismo. La estabilidad es sencillamente la plataforma donde descansa el desarrollo del servidor público como tal, que es lo que entraña la esencia de la carrera administrativa. Es decir, se trata de una estabilidad dinámica, un proceso progresivo, una carrera.

Desarrollo significa educación, es decir, un proceso de formación de los servidores que se centra en el problema fundamental de *construir profesionalmente* a un funcionario dedicado al servicio del público. Esta construcción profesional se resume en lo que Simon y sus colegas concibieron como concienzudos esfuerzos encaminados a mejorar o acrecentar las facultades, destrezas o comprensión de una persona, y al desenvolvimiento de sus creencias o valores.⁷

Aunque la carrera administrativa está regida por el derecho administrativo, los progresos laborales contemporáneos han hecho que los funcionarios disfruten de derechos similares a los demás trabajadores, entre ellos la seguridad de empleo, jubilación, pensiones, agrupación profesional y organización sindical. Sin embargo, paralelamente al derecho de estabilidad se ha desenvuelto un régimen de responsabilidad y disciplina estricto que facilita el control, vigilancia, castigo o destitución del servidor público deshonesto o ineficiente. La estabilidad de cargo, por lo tanto, está condicionada al desempeño y la honorabilidad.

En suma: la carrera administrativa auspicia el desarrollo de un *cursus honorem* de profesionalismo administrativo, el sentimiento de pertenencia institucional a la administración pública,

⁷ Simon, Herbert *et al.*, *Administración pública*, México, Edit. Letras, 1968, pp. 327 y 328.

el disfrute de prestigio social, la programación del ingreso al servicio y la promoción de personal, así como la estabilidad de cargo atemperada por la disciplina y la responsabilidad.⁸ La carrera administrativa personifica, ante el carácter *impersonal* del cargo y la índole *interpersonal* del órgano, el aspecto *personal* de la administración pública. En efecto, parafraseando a Hegel, en tanto que el cargo y la organización representan la *objetividad* de las funciones del Estado, la carrera administrativa formada por funcionarios encarna su aspecto *subjetivo*.

Tratándose de la carrera administrativa, el protagonista principal, si no único, es el servidor público.

II. EL SERVIDOR PROFESIONAL DE CARRERA EN EL MUNDO Y LA EXPERIENCIA MEXICANA

Una buena forma de conceptuar al servidor profesional de carrera consiste en visualizar las experiencias nacionales donde su desempeño ha sido más provechoso, como es observable en Alemania, Francia y Gran Bretaña.

1. *El servidor profesional de carrera*

Es frecuente que los estudios sobre el servicio público comiencen con Alemania. Ello obedece a que es la cuna del funcionario moderno, como una emanación de los programas de formación profesional. Fue allí donde la preparación de dichos funcionarios fue asumida como una cruzada nacional, cruzada que hizo a Otto Hintze comentar lo siguiente: *Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad.*⁹

⁸ Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Rialp, 1961, pp. 498-500.

⁹ Hintze, Otto, "El estamento de los funcionarios", *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1966, p. 224.

En efecto, Alemania es el suelo fértil donde se inspiró la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servicio público. Aquí, desde la época de la Alemania Federal, el personal de los servicios públicos fue dividido en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado. De allí brotó la noción de que son *funcionarios* los que ejercen permanentemente atribuciones que entrañan a la soberanía del Estado o que, por razones de su seguridad o por motivos de interés de la vida pública, no pueden confiarse a personas sometidas a relaciones de trabajo de derecho privado.¹⁰ Son funcionarios, por consiguiente, quienes ejercen competencias de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación. En contraste, las actividades equiparables a las que realiza el sector privado, especialmente las tareas económicas, las ejercen servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de derecho privado.

En Francia, por su parte, son *agentes públicos* todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tal como la de portero de una oficina pública.¹¹ Los agentes públicos están sometidos a un régimen derogatorio de derecho común, lo cual suscita para la administración pública obligaciones y derechos particulares. Sin embargo, no todos los agentes públicos son funcionarios, pues, aunque el término *funcionario* es utilizado en el lenguaje común para caracterizar a todos los empleados de la administración pública, jurídicamente tiene un alcance más restringido y no se aplica sino a cierto tipo de servidores públicos. Esto obedece a que una gran parte del personal administrativo se encuentra ocupado bajo un régimen de derecho pri-

¹⁰ Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa: administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, pp. 331-333.

¹¹ *Idem*.

vado: se trata de los servidores de derecho privado, como de semejantes a los funcionarios públicos. De igual modo, solamente algunos agentes están sometidos a un régimen de derecho público, y por consiguiente, tienen la calidad de funcionarios. En fin: son funcionarios los agentes públicos que gozan del régimen particular de la función pública. Los elementos que le caracterizan están constituidos por la ocupación de un *cargo permanente* en la administración pública y por la *titularización*, que consiste en un acto que le confiere la calidad de funcionario y que lo integra a la jerarquía administrativa.

La noción británica equivalente a *funcionario* en Alemania y Francia, es diferente del concepto que prevalece en la mayor parte de los países de Europa continental, además de que no existe un concepto preciso del *servidor civil* (*civil servant*). El servidor civil es, en esencia, un agente de la corona, aunque no es indispensable el real nombramiento para adquirir esta condición. Según la *Crown Proceeding Act* de 1947, además del nombramiento por la corona, el servidor público se define por obtener su sueldo de los fondos públicos, pero solamente en el campo de su responsabilidad. Esta imprecisión emana de que en Gran Bretaña no hay, como en Francia y Alemania, un estatuto general de los funcionarios. En abono de una categorización más rigurosa, la Real Comisión del Servicio Civil (*Royal Commission on the Civil Service*) que estuvo activa entre 1929 y 1931, así como la Comisión Priestley de 1953-1955, adoptaron la siguiente conceptualización: “los servidores de la corona, distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil, y cuya remuneración es pagada en su totalidad y directamente con fondos votados por el Parlamento”.¹² Esta definición también fue asumida en 1968 por la Comisión Fulton.

¹² Mackenzie, W. J. M. y Grove, J. W., *La administración central en Gran Bretaña*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1966, p. 38.

Tal como es observable, el parentesco cultural e histórico de países tan próximos como Alemania, Francia y Gran Bretaña, no supera de ningún modo las barreras conceptuales autóctonas de cada país. Sin embargo, existen en aquellos que se ocupan de los negocios administrativos, rasgos comunes que los identifican, de manera general, como *servidores públicos de carrera*.

El servidor público de carrera, en suma, es aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que, como *funcionarios*, desempeñan las *funciones* esenciales que le atañen al Estado y que, según el caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio. Otro rasgo relevante que debe ser resaltado, es que su labor se realiza de manera *permanente* a través de una carrera administrativa; la carrera exige su profesionalización; y ésta se basa en la formación y el perfeccionamiento continuos. Consecuentemente, el servidor público de carrera también puede denominarse propiamente *servidor profesional de carrera*.

Este concepto tradicionalmente ha excluido a los legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Aquí seguimos la tradición hasta donde, hoy en día, ha sido permisible hacerlo, pues junto al funcionario en el sentido restricto asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario.

En la actualidad la noción de servidor público de carrera también se aplica a los miembros del servicio exterior, de antaño sometidos al prejuicio de su peculiar función de intermediario político entre los Estados. Su carácter de vínculo exterior, su formación social cosmopolita y su potencial para fungir opcionalmente como un funcionario internacional, ha fomentado una creencia errónea sobre su condición de servidor público nacional. Sin embargo,

se trata del servidor público del Estado nacional que personifica al servicio exterior como una carrera administrativa especial.

Situación similar es apreciable en aquellos que están empleados en las instituciones judiciales del Estado. Tradicionalmente, por efecto del principio de la división de poderes, quienes se desempeñan en la administración de justicia están amparados por condiciones y normas que sufragan la independencia del Poder Judicial. Al efecto, los procesos de formación de estas personas es especial, se realiza en escuelas propias y se les inculca un sentimiento de autonomía profesional. El hecho de que la totalidad de los efectivos de la administración de justicia provenga de una sola profesión: la abogacía, refuerza la idiosincrasia separatista de los trabajadores de dicha administración.

Sin embargo, la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la administración pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo. Comparten con ellos las mismas normas laborales, idéntica protección social y similares derechos de sindicalización. En suma: quienes se desempeñan en la administración de justicia, al igual que los trabajadores de la administración gubernamental y los diplomáticos, son servidores públicos de carrera.

2. *El servicio civil en el mundo*

Retomemos el hilo de las experiencias nacionales en otros países, a saber: Alemania, Francia, España, Italia, Gran Bretaña, Estados Unidos de América, Argentina, Perú y Venezuela.

Alemania. Tal como lo observamos, en Alemania el concepto de servicio público es muy amplio porque no sólo comprende a quienes representan y ejercitan la autoridad del Estado, sino también a los policías, profesores universitarios y agentes postales.¹³ El servicio público alemán se formó a partir de la expe-

¹³ Ridley, F. F., *Government and Administration in Western Europe*, Suffolk, Martin Robertson, 1979, pp. 133-144.

riencia prusiana, y fue hacia 1873 que se formalizó a través de la Ley Federal de los Funcionarios que estuvo vigente hasta 1953, cuando fue sustituida por la Ley Federal de los Funcionarios. Esta disposición dotó al gobierno federal de la autoridad necesaria para establecer reglas generales del servicio público, que comprende el nombramiento, formación, condiciones de trabajo y responsabilidades legales de todos los servidores públicos del país.

El servicio público (*Öffentlicher Dienst*) está subdividido en tres categorías: funcionario (*Beamten*), empleado (*Angestellten*) y trabajador (*Arbeiter*), cuya proporción respectivamente es de 42%, 34% y 24%. Hay que recordar que solamente la categoría de funcionario está investida de los poderes soberanos del Estado, además de que disfruta del estatuto de derecho público, se le exige patentizar su lealtad al orden constitucional, debe obedecer las instrucciones superiores, y goza de pensión y seguridad social. Esta categoría como conjunto se llama *Beamtenum*.

Dentro del régimen nacional del servicio público, toca a cada país federado (*Länder*) formar y reclutar a sus funcionarios públicos, los cuales, dicho sea de paso, no tienen problema alguno para emigrar a otros *Länder* o ser transferidos al gobierno federal.

El servicio público constituye un cuerpo integral y homogéneo, donde las escalas y los sueldos están jerarquizados y definidos a pesar de las diferencias ocupacionales de sus efectivos, que incluye a trabajadores de los ferrocarriles, agentes postales y las fuerzas armadas. Como en otros países que tienen cuerpos o clases, en Alemania hay cuatro *carreras de grupo*:

- Servicio superior (*Höherer Dienst*)
- Servicio ejecutivo (*Gehobener Dienst*)
- Servicio de oficina (*Mittlerer Dienst*)
- Servicio básico (*Eifacher Dienst*)

El ingreso a cada carrera de grupo exige estudios, de modo que el servicio superior entraña educación universitaria de tres años de estudios como mínimo.

Tal es la organización de la carrera administrativa germánica.

Francia. En Francia fue reformada la organización de la carrera administrativa a partir de la expedición del Estatuto General de Funcionarios del Estado y de las Colectividades Territoriales. Tal disposición está integrada por tres leyes formalmente separadas, pero que constituyen un conjunto articulado.¹⁴ La primera, una ley expedida en julio de 1984, constituye el Título Primero del Estatuto y contiene los derechos y obligaciones de los funcionarios. Su ámbito de aplicación comprende tanto a los servidores públicos del Estado, como de las colectividades territoriales, además de los que laboran en los organismos autónomos del Estado y de las colectividades territoriales. La segunda ley, de enero del mismo año, que representa el Título Segundo del Estatuto, entraña las disposiciones estatutarias referentes a la función pública del Estado. Finalmente, constituyendo el Título Tercero del Estatuto, la ley de enero 26 comprende las disposiciones estatutarias de la función pública territorial.

Los servidores públicos están agrupados en cuerpos, a su vez clasificados en cuatro categorías en razón de las titulaciones exigidas para el ingreso en los cuerpos mismos y simplemente están referidos por las letras A, B, C y D. Igualmente, en el seno de cada cuerpo existen uno o varios grados, que también se denominan clases; dentro de cada grado hay un determinado número de escalones o niveles. En el seno del régimen de carrera administrativa existe un estatuto particular de cada cuerpo, a través del cual se determina la jerarquía de los grados, el número de escalones dentro de cada grado, las reglas promocionales entre escalones, así como el ascenso de un grado a otro.

Tal como es perceptible, la noción de cuerpo constituye una idea central de la carrera administrativa francesa, la cual sustituyó la antigua idea de cuadro, establecida por el Estatuto de 1946. Esta noción, vigente hasta 1959, consistía en un conjunto

¹⁴ Álvarez Álvarez, Julián, "La carrera administrativa en España", *Administración de personal y carrera administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 155 y 156.

de empleos que agrupaba a los servidores públicos que desempeñaban una carrera en condiciones iguales y habían sido reclutados a través del mismo procedimiento.¹⁵ A partir de ese año, el *cuerpo* fue definido como un grupo de funcionarios sujetos al mismo estatuto particular y dotado de la vocación para ocupar los mismos grados. A pesar del cambio de noción que redituó en la idea de cuerpo, las líneas generales del perfil de desempeño establecido desde 1946 se perpetuó hasta el presente. De tal modo, con escasas variaciones, las cuatro categorías de funcionarios establecidas en la posguerra continúan presentes: categoría A para los funcionarios superiores que diseñan *policy* y dirigen a la administración pública; categoría B para servidores públicos que básicamente hacen e implementan *policy*; categorías C y D para los agentes meramente implementadores.

España. El alto servicio público español está integrado por los cuerpos de la administración civil del Estado, conocidos como Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado; Cuerpos Administrativo de la Administración del Estado y de la Administración de la Seguridad Social; y cuerpos Auxiliar de la Administración del Estado y Auxiliar de la Seguridad Social. También comprende las subescalas de funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional: Subescala de Secretaría; Subescala de Intervención Tesorería; y Subescala de Secretaría de Intervención.

Esta organización del servicio público en España, se ha ido configurando con base en los tres elementos fundamentales: el Estatuto del Servicio Público, los cuerpos de funcionarios y la carrera administrativa.¹⁶

Con base en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, fue sensiblemente reformada la carrera administrativa y conservada la organización corporativa, pero con sustanciales cambios.

¹⁵ *Ibidem*, p. 195.

¹⁶ *Ibidem*, p. 144.

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

- Grupo A: Título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente;
- Grupo B: Título de ingeniero técnico, diplomado universitario, arquitecto técnico, formación profesional de tercer grado o equivalente;
- Grupo C: Título de bachiller, formación profesional de segundo grado o equivalente;
- Grupo D: Título de graduado escolar, formación profesional de primer grado o equivalente;
- Grupo E: Certificado de escolaridad.

Existen dos tipos de carrera administrativa: intracorporativa e intercorporativa. La *carrera intracorporativa* consiste en “la posibilidad de ir pasando, dentro de un mismo cuerpo o escala, de unos puestos a otros de superior nivel de autoridad y responsabilidad y, lógicamente, de retribuciones”.¹⁷ Desde 1972, todos los puestos de la administración del Estado español están clasificados en 30 niveles, de menor a mayor, en función de su grado de complejidad, responsabilidad y autoridad. Comprende esta clasificación a puestos sencillos, desde ordenanzas o conserjes, hasta cargos más complejos como el de subdirector general, nivel máximo de la carrera administrativa.

Se han establecido también los intervalos de carrera correspondientes a los cuerpos, clasificados según el grupo. Para cada cuerpo fue estatuido un nivel mínimo de los puestos que pueden desempeñar los servidores públicos que lo integran, así como el nivel máximo alcanzable en su carrera administrativa.

De tal modo se dispuso la adecuación entre la categoría o grado personal del funcionario, y el puesto de trabajo que desempeña. Se ha tratado de garantizar que las categorías no se

¹⁷ *Ibidem*, p. 150.

transformen en meros referentes salariales y que el servidor público que detenta un determinado grado personal no sea relegado a puestos impropios de su experiencia y capacidad. Se trata de una carrera administrativa flexible basada más en el mérito que en la antigüedad, pero más aún en el puesto de trabajo que en la carrera en sí.

La *carrera intercorporativa*, por su parte, viabiliza que las expectativas de promoción de los servidores públicos no se agoten en el ascenso dentro de su cuerpo o grupo de titulación. Dicha carrera consiste en “la posibilidad de ascender desde cuerpos o escalas de un determinado grupo de titulación a otro grupo superior”.¹⁸ Por consiguiente, se debe poseer la titulación exigida con carácter general, cumplir con los requisitos exigidos y superar las pruebas correspondientes.

Existe una especie de tercera carrera: la “carrera horizontal”, que constituye un tipo de mecanismo de movilidad de los servidores públicos entre los diferentes cuerpos y escalas. Consiste en el pasaje desde un cuerpo o escala, a otro de su mismo grupo de titulación.

La ley de 1984 constituye, de suyo, una sustancial enmienda al concepto de carrera administrativa vigente hasta entonces. Uno de los saldos perceptibles de estos cambios es la ubicación subsidiaria de la carrera administrativa, con respecto a la primacía de la promoción profesional. Sin embargo, se ha refrendado el carácter híbrido del servicio público español y parece que así continuará en el futuro.¹⁹ Sin embargo, debemos destacar en esa disposición un sentido agregativo que viabilizó la incorporación del personal civil de la administración militar y los servidores públicos de la seguridad social.

Italia. En esta nación europea la modernización del servicio público tuvo lugar en 1972, cuando se introdujo la categoría de

¹⁸ *Ibidem*, p. 151.

¹⁹ Ferret i Jacas, Joaquim, “Le Système Espagnol”, *La Revue Administrative*, París, año 49, núm. especial, Colloque du Cinquanteaire de l’ENA. 1996, pp. 41-43.

Dirigente como eje de la carrera administrativa, toda vez que se estableció un régimen unitario de servicio público.²⁰ Originalmente esa categoría estaba integrada por tres escalones, de la base a la cima: primer dirigente, dirigente superior y dirigente general. Estos últimos tenían a cargo las direcciones generales de los ministerios, en tanto que las divisiones estaban encomendadas a los primeros dirigentes. La presencia del dirigente en la administración pública central se ha generalizado a tal grado, que había 6,000 de sus efectivos en 1993-1994, en tanto que 2,000 de ellos se desempeñaban en los establecimientos públicos descentralizados, incluyendo al sector universitario.

Durante el bienio señalado se suprimió el escalón intermedio, extinguiéndose la categoría de dirigente superior. La reforma facilitó la sincronización de ambos escalones con los dos órganos principales de los ministerios: la división y la dirección general.

La categoría de dirigente tiene a su cargo tareas principales dentro de los ministerios italianos, pues cada escalón referido es el responsable político de orientar y controlar la actividad administrativa, por lo que está a cargo respectivamente en su ámbito laboral, de la organización de los servicios, distribución de personal, gestión de los recursos y cuidado de su uso.

La situación laboral de ambos dirigentes es distinta: el primer dirigente está sometido a una disciplina contractual como todos los servidores públicos italianos —salvo el servicio exterior y los funcionarios de las prefecturas—, en tanto que el dirigente general está subordinado al estatuto de la función pública que tiene un rango de ley.

Gran Bretaña. El servicio civil británico constituye una configuración única, cuyas ramas más generales son el servicio civil interior (*Home Civil Service*) y el servicio civil exterior (*Foreign Service*). No tiene una norma de regulación general, sino una variedad de disposiciones emanadas del Parlamento y de la co-

²⁰ Cassese, Sabino, “Le Systeme Italien”, *La Revue Administrative*, cit., pp. 44-46.

rona. Hay que destacar, sin embargo, que su unidad legal deriva de la corona como una supervivencia de relación patrimonial, lo que entraña una más de sus peculiaridades. Otra de las características del servicio civil es la configuración en cuerpos de funcionarios, cuya clasificación general distingue entre aquellos que están extendidos horizontalmente en el seno de los ministerios, cuyas condiciones y salarios dependen de la Tesorería; y los cuerpos se encuentran radicados solamente en un ministerio, pero cuyas condiciones laborales se someten a la aprobación de aquella otra.

Los primeros, que constituyen la categoría de cuerpos generales, están integrados por servidores civiles cuyo reclutamiento se hace con fundamento en la educación genérica y ciertas cualidades personales, no por conocimientos concretos. Los segundos, o cuerpos de especialistas, están integrados por servidores civiles con una preparación singular previa al ingreso del servicio. La denominación específica que se otorga a unos y otros es la de *clase*.

Los cuerpos generales son los siguientes:

Clase administrativa

Clase ejecutiva

Clase auxiliar (oficinistas)

Escala de mecanógrafos

Clase de adjuntos

Clase de ordenanzas

Clase de servicio general de limpieza

La categoría *servicio civil* es harto extensa, abarca incluso al trabajo público dedicado a la ciencia. Existe una clase de oficiales científicos, junto con un cuerpo de juristas: la clase legal.²¹ La Tesorería tiene también bajo su mando a un cuerpo de especialistas. Su clasificación incluye tres tipos de cuerpos: pro-

21 Mackenzie y Grove, obra citada, pp. 47-50.

fesionales, y personal científico y técnico; personal técnico y científico; personal técnico en general. En la primera categoría se hallan los contadores, abogados, sicólogos y científicos, tales como físicos y biólogos, e incluye a ingenieros, arquitectos y topógrafos. En la segunda tienen cabida dibujantes, bibliotecarios y farmacéuticos, entre otros. Finalmente, en la última categoría hay ayudantes de laboratorio, fotógrafos y operadores de radio-telegrafía.

Estados Unidos de América. Inveteradamente, en Estados Unidos de América ha predominado el principio de empleo como fundamento del servicio público. Por este motivo, de modo tradicional ha existido una actitud refractaria a la profesionalización del servidor público al estilo europeo, sea continental o insular. Sin embargo, desde 1935 se propuso la creación de un cuerpo de administradores generalistas de alto nivel, de carrera y móvil entre los diversos servicios, a semejanza de la clase administrativa británica.²² El resultado fue el Servicio Ejecutivo Superior (SES), un servicio público de alto nivel que está constituido con un cuerpo de administradores generalistas cuya singular cualidad es su capacidad de desempeño.

Actualmente existen cuatro tipos de nombramiento en el Servicio Ejecutivo Superior (SES), comenzando por el *nombramiento de carrera*, cuya selección se basa en calificaciones por mérito. Toca a la Oficina Presidencial aprobar la capacidad administrativa del candidato. También comprende al *nombramiento sin carrera*, cuya designación no considera mérito ni requiere aprobación presidencial. Existe en su seno el *nombramiento por periodo limitado*, una designación no renovable que se extiende hasta un máximo de tres años, cuyas responsabilidades terminan con la expiración del plazo de vigencia. Finalmente, comprende al *nombramiento limitado*, en caso de emergencia, que no es renovable,

²² Bjur, Wesley, “La administración y la carrera administrativa: la experiencia norteamericana”, *Administración de Personal y Carrera Administrativa en América*, Quito, 1986, pp. 165 y 166.

y se extiende hasta un máximo de 18 meses a un puesto de nueva creación que debe urgentemente ser desempeñado.

A pesar de la renuencia estadounidense por la carrera administrativa basada en estabilidad de cargo, la creación de cuerpos de funcionarios y el desarrollo de clases superiores, constituyen el germen de un sistema de carrera. Hay que considerar que los miembros del SES son seleccionados por sus capacidades generales en administración, no por su especialidad técnica, y cuando son transferidos a otro departamento se trasladan con su categoría, sueldo y requisitos para el nuevo nombramiento. Además, existe un proceso de formación y perfeccionamiento especiales para ampliar sus potencialidades administrativas futuras, así como disposiciones para premiar por rendimientos sobresalientes, además de reconocerles sus méritos.

El concepto central del servicio público estadounidense es el sistema de méritos, cuyos rasgos relevantes son los siguientes: reclutamiento fundado en la competencia, a través de concursos y exámenes de idoneidad, sin prejuicios de raza o religión; desempeño con base en los principios de integridad social y personal, complementado con procesos de formación continua; protección contra acciones arbitrarias de los superiores, así como contra represalias; y desarrollo de una carrera administrativa con base en el rendimiento.²³

Los Estados Unidos tienden a tomar experiencia positiva de los avances europeos, pues además del SES, se estableció la Dirección de Personal dedicada a la organización, reclutamiento, formación y perfeccionamiento del servicio público, además de las remuneraciones, y la Junta de Protección del Sistema de Méritos a cargo de funciones jurisdiccionales.

Argentina. La estabilidad del servidor público argentino fue garantizada constitucionalmente desde 1957. Pero a pesar de esta disposición, todos los gobiernos que rigieron al país desde en-

²³ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, pp. 137-139.

tonces dictaron leyes de *prescindibilidad* de los servidores públicos. Con base en esas disposiciones se decretaron cesantías discrecionales, ejecutadas por los regímenes en turno, con la excepción de los gobiernos de Arturo Illía (1963-1966) y Raúl Alfonsín, que rigió desde 1986.²⁴

A partir de ese año se implementó un programa de rescate de la carrera administrativa con miras a aumentar la profesionalización, innovar al servicio público y crear nuevas oportunidades para quienes laboraran en la administración pública. Paralelamente se establecieron procedimientos que aseguran la objetividad, la igualdad y la transparencia en el ingreso al servicio público. Por principio, se reestructuró completamente el escalafón a partir de una sola vía de ingreso a través de concursos, por medio del establecimiento efectivo de la carrera administrativa, toda vez que se crearon mayores exigencias de ingreso y permanencia, así como adecuados incentivos al desempeño.²⁵

En paralelo se creó un cuerpo de función pública superior: el Cuerpo de los Administradores Gubernamentales, una clase de funcionarios de alto nivel creado a imagen y semejanza de la clase administrativa británica. La experiencia exitosa de los Administradores Gubernamentales se vertió en otros sectores del servicio público, de modo que se proyectó establecer la carrera administrativa para todos los funcionarios públicos, con base en un nuevo escalafón, al cual sólo se ingresaría gradualmente. Dicho ingreso sólo sería posible en caso de vacante, tanto para funcionarios activos como para todos los aspirantes.²⁶ Del mismo modo, para aliviar al servicio público de las presiones sobre la ampliación de estructuras administrativas con motivo de la rígida correspondencia entre categoría y función, se flexibilizó su

24 Groisman, Enrique, "La función pública en la República Argentina", en varios autores, *Carreras administrativas y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1986, pp. 9-11.

25 *Ibidem*, pp. 11 y 12.

26 *Ibidem*, p. 12.

vinculación y reorganizó el sistema de ascensos. En adelante, todas las promociones se harían con base en pruebas, cursos de capacitación y calificaciones, ya no privilegiando la mera antigüedad como antaño. En lo tocante a las calificaciones, se darían a través de un sistema sin opacidad alguna y se aspiraba a desterrar la corrupción, y la severidad arbitraria por parte de las comisiones calificadoras.

El gobierno argentino se propuso optimizar la capacidad de gestión de todo el servicio público. Para tal efecto se diseñó un esquema de carrera administrativa totalmente nuevo que reemplazó al antiguo escalafón, colaborando al efecto los gremios reconocidos formalmente y los expertos de la Secretaría de la Función Pública.²⁷ Dicho esquema es el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), que consiste en una carrera administrativa que se complementa con un Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas. La carrera administrativa, así constituida, fue aprobada en mayo de 1991.

Dicha carrera contiene tres elementos singulares: por un lado, jerarquiza a los integrantes del servicio público. En segundo lugar, reemplaza la idea omnipresente de la antigüedad en el puesto como mérito intrínseco para el progreso y la promoción dentro de la carrera administrativa, por la noción de *antigüedad calificada*. Finalmente, transformó el concepto de estabilidad con la sola condición de la permanencia en el servicio público, por la noción de estabilidad condicionada por un desempeño administrativo eficaz.

Perú. Aquí la carrera administrativa tiene rango constitucional. En la carta magna del Estado peruano, vigente desde 1979, se manda que la ley regule el ingreso, y los derechos y deberes de los servidores públicos, así como los recursos contra las re-

²⁷ Alfiz, Marisa Lila, “Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión del Dr. Menen”, en Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FE-SER), 1993, pp. 223-234.

soluciones que los afecten.²⁸ La carrera administrativa tiene naturaleza estatutaria preponderante, pues la Constitución reserva un capítulo especial a la función pública, toda vez que también ha consagrado los derechos de huelga y sindicalización para los servidores públicos.

No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios que desempeñan cargos políticos o de confianza, ni los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta.

El desarrollo del servicio público en el Perú es antiguo: su antecedente remoto es la Ley de Cesantía y Jubilación promulgada en 1850, que constituye la base del establecimiento de las condiciones de trabajo del servicio público. A esta disposición le sucede, 100 años después, el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, expedido en 1950. Esta disposición ha regulado desde entonces los asuntos referentes al personal público del país y establecido una normatividad especial para los servidores públicos.²⁹

El Estatuto y Escalafón fue remplazado en 1984 por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones. En esta disposición se decretó que la carrera administrativa tuviera como “base exclusiva la capacidad e idoneidad expuesta para el trabajo”, de modo que tuvo como sustento la dignificación y moralización de los servidores públicos. En la Constitución peruana se señala expresamente que tanto la función pública como la carrera administrativa, se constituyeron en servicio de la nación. La carrera administrativa constituye un espacio de participación de los ciudadanos en el cual pueden ejercitar la gestión pública, y ejecutar actos de gobierno y de administración. Cons-

²⁸ Flores Vinces, Guillermina, “Administración de personal y carrera administrativa en Perú”, varios autores, *Carreras administrativas y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, cit., 1986, pp. 81-99.

²⁹ *Ibidem*, pp. 93-95.

tituye, con respecto a la ciudadanía, el derecho y el deber de brindar servicios a la nación.³⁰

La carrera administrativa se configura con cargos agregados por niveles y grupos ocupacionales, en los cuales el servidor público tiene la opción de ocupar una sucesión de puestos con apego al mérito y calificación. El servidor goza de estabilidad laboral porque no existe cesantía por supresión de plaza. Aunque la carrera administrativa está configurada por grupos ocupacionales y niveles, los cargos no forman parte de la carrera administrativa: a cada nivel corresponderá un conjunto de cargos compatibles con él, en el seno de la estructura organizativa de cada entidad de la administración pública. Los grupos ocupacionales que integran la carrera: son el grupo profesional, grupo técnico y grupo auxiliar, toda vez que la carrera comprende catorce niveles: al grupo profesional le corresponden los ocho niveles superiores; al grupo técnico, diez niveles, comprendidos entre el 3 y el 12; y al grupo auxiliar los siete niveles inferiores.

De conformidad con la citada Ley, la “carrera administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la administración pública”.³¹ La carrera tiene por objeto incorporar personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público. E implica una estructura que facilita la ubicación de los servidores públicos, según calificaciones y méritos.

Venezuela. En Venezuela, como en el Perú, la Constitución Política sirve de marco y sustento al establecimiento de la carrera administrativa. En septiembre de 1970, el Congreso Nacional promulgó la Ley de Carrera Administrativa que esboza los lineamientos generales del sistema de administración de personal

³⁰ *Ibidem*, p. 87.

³¹ *Ibidem*, pp. 87 y 88.

en el país, y contiene el Estatuto del Funcionario Público, donde se consagran sus deberes y derechos.³²

Dicha disposición es la fuente normativa del Sistema Nacional de Administración de Personal, que comprende el conjunto de normas, instrumentos y acciones técnico-administrativas que regulan y uniforman el empleo en la administración pública nacional. Se trata de un conjunto integrado por los subsistemas de reclutamiento y selección; clasificación y remuneración; calificación de servicios, adiestramiento, registro y control. La parte medular de la Ley es el mencionado Estatuto del Funcionario Público, cuyo objeto es combinar armoniosamente los deberes y derechos de los servidores públicos en general, y de los funcionarios de carrera en particular.

La Ley de Carrera Administrativa abarca a todos los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Uno de sus principios fundamentales es dotar a la administración pública venezolana de un cuerpo de funcionarios profesionalmente dedicados a la función pública en forma permanente, por lo cual ofrece protección especial a los funcionarios de carrera.³³ En Venezuela se distinguen dos grandes categorías de funcionarios públicos a nivel nacional: el servidor público de carrera, y el funcionario de libre nombramiento y remoción. Para los primeros se establecen los elementos fundamentales que definen la carrera administrativa, así como el régimen de concursos para quienes ingresen al servicio.

En fin: dicha disposición concibe al funcionario de carrera como la persona que, en virtud de un nombramiento formal, ingresa a la carrera administrativa y desempeña servicios de carácter permanente.

32 Graterol Calles, Elita, "La carrera administrativa en Venezuela", *Carrera administrativa y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, cit., p. 129.

33 *Ibidem*, p. 31.

3. *El servicio público en México*

La peculiaridad del servicio público en México, en contraste con las experiencias extranjeras arriba reseñadas, es que hasta hace poco no existía una carrera administrativa general. Un problema adicional es que tal carencia era añeja, y se reforzó con ensayos deliberadamente abortados, aun siendo exitosos, junto con proyectos promisorios y cruzadas sociales vigorosas que derivaron en la derrota. A lo dicho se debe añadir que nuestro país fue el laboratorio del dismantelamiento de una carrera administrativa ancestral, dismantelamiento hecho perseverantemente por liberales y conservadores, por progresistas y reaccionarios, por republicanos y monarquistas, por centralistas y federalistas, y por nacionalistas y vende patrias. En fin: por mexicanos que pensando en forma radicalmente distinta sobre los grandes problemas nacionales, sí concordaron completamente en aniquilar al servicio civil.

En México, la carrera administrativa fue desterrada y luego proscrita por muchas décadas.

En ausencia de una carrera administrativa general, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del *sistema de botín*.

El escenario visible en la administración pública ha estado poblado por el partidismo, la empleomanía y el aspirantismo, factores sustentantes que con toda razón Miguel Duhalt Krauss observó como propios del país de la *selva semántica y jurídica*.³⁴ La administración de personal mexicana ha consistido en una confusa organización del servicio público, plagada de indefiniciones y de una abundancia legislativa superpuesta y contradictoria.

³⁴ Duhalt Kraus, Miguel, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.

Esta confusión semántica y jurídica eleva obstáculos a la buena marcha del servicio público. Entre las imprecisiones semánticas hay que destacar la confusión de categorías relativas a la configuración del servicio público, por ejemplo, *supernumerario* y de *confianza*, así como la indefinición de nociones como *plaza*, *puesto* y *cargo*, frecuentemente confundidas. Entre las complicaciones jurídicas se debe mencionar que existen dependencias de la administración pública centralizada que son regidas por disposiciones diversas y particulares, tales como la Secretaría de Gobernación, donde sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en tanto que en la Secretaría de Relaciones Exteriores, una parte de su personal, lo está por la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, entidades del llamado sector “paraestatal” funcionan bajo disposiciones laborales diversas, tales como Petróleos Mexicanos con la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México, con un reglamento propio. Incluso en la misma dependencia pueden estar vigentes tres disposiciones laborales diversas, de conformidad con las categorías de los trabajadores públicos. Esto entraña el imperio de una selva semántica y jurídica que dificulta la configuración de un servicio público general y uniforme, tanto en el nivel macroadministrativo, como en el plano microadministrativo que se refiere al interior laboral de la administración pública.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) planteó un subprograma destinado a la profesionalización del servicio público, cuyo diagnóstico es aleccionador.³⁵ En particular destaca la ausencia de dignidad de cargo para quien se desempeña como servidor público, debido a la falta de mecanismos efectivos de reconocimiento e incentivación para que el desempeño sea honrado, leal, esforzado y creativo. La Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles se limita a los trabajadores de base, así como a quienes laboran bajo el

³⁵ “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de mayo de 1996.

cobijo del apartado B del artículo 123 constitucional. Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solamente representa un código de conducta escueta, que es insuficiente para estimular y normar la conducta moral de los servidores públicos.

Otro problema observado es que, a pesar de que las dependencias del Ejecutivo federal realizan funciones muy diversas, merced a la variedad de perfiles profesionales requeridos al respecto, se siguen aplicando criterios uniformes por cuanto a remuneraciones, horarios de trabajo, organización laboral y escalafones.

El saldo de este deficitario de profesionalización consiste en la inseguridad para el desarrollo del empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación de su desempeño. Lo anterior es aplicable tanto a los servidores públicos sindicalizados como a los que no lo están, puesto que los primeros tienen estabilidad de empleo, pero un horizonte promocional limitado; en tanto que los segundos, que detentan cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inseguridad de empleo. Como consecuencia, es observable el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de permanencia en el servicio público, con el resultado negativo de pérdida de memoria institucional tan necesaria para la continuidad de los negocios públicos.

Tampoco existe un programa general de capacitación, sino un conjunto de cursos aislados y frecuentemente sólo aplicados inmediatamente al cargo que se ocupa. Obviamente se carece de la evaluación de rendimiento y no hay modo de saber qué conocimientos y habilidades se requieren para desempeñarse en puestos específicos.

Hay que resaltar que los únicos avances observados ocurrieron allí donde existen carreras administrativas de especialistas, es decir, el servicio exterior, el servicio profesional electoral, la carrera magisterial y el servicio profesional agrario, además del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Naturalmente el PROMAP propuso establecer el “servicio profesional de carrera en la administración pública”, es decir, una carrera administrativa general para garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro del servidor público. Desafortunadamente no se dieron los pasos decisivos para establecer dicha carrera, que a partir de 1997 ya se habría evaluado las aptitudes necesarias para el servicio público, e iniciado una selección rigurosa a través de cursos obligatorios y exámenes. Previamente se habrían establecido cursos de capacitación para desarrollar habilidades administrativas y técnicas para el desempeño de los puestos ocupados, así como la aplicación de evaluaciones periódicas para garantizar un adecuado desempeño del servidor público. En fin, en 1988 se habrían cubierto las plazas vacantes atendiendo la igualdad de oportunidades, y aplicado los criterios del perfil deseable, de mérito y de capacidad.

Tal es el escenario donde se aplicará la Ley del Servicio Profesional de Carrera, escenario cuya vocación existencial es revertir, luego de más de siglo y medio de vida ininterrumpida.

Capítulo segundo. Dictamen senatorial sobre la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera	33
I. Comentarios sobre el Dictamen Senatorial de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera . .	33
1. Origen de la Ley	34
2. Experiencias extranjeras y nacionales invocadas	35
3. Gestación de la Ley	39
II. Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal [exposición de motivos]	40

CAPÍTULO SEGUNDO

DICTAMEN SENATORIAL SOBRE LA LEY FEDERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

No es la primera vez que en el México posrevolucionario se formulan proyectos de ley, en pro del establecimiento de la carrera administrativa. Pero todos ellos no pasaron de esa condición: ser un ideario o un diseño legislativo. Tampoco faltaron movimientos en pro del servicio civil y cruzadas bien equipadas socialmente con esa misma intención. Pero no cuajaron.

I. COMENTARIOS SOBRE EL DICTAMEN SENATORIAL DE LA LEY FEDERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Sin embargo, el 2 abril de 2003 se logró. Finalmente apareció Godot.³⁶ ¿Por qué?

Una hipótesis sobre la respuesta es la gestación de condiciones políticas caracterizadas por el pluralismo ideológico, el multipartidismo y la necesidad de eficacia administrativa, junto con la persistencia, a través del tiempo, de una *necesidad social sentida* desde antaño.

³⁶ La idea es de José Luis Méndez, quien en un trabajo perspicaz, parodia la obra teatral de Samuel Beckett *Esperando a Godot*, que nunca llega, con la espera perenne del servicio civil. “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot”, *El Cotidiano*, septiembre-octubre de 1995.

1. *Origen de la Ley*

La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera tiene su origen directo en la iniciativa de proyecto de ley del mismo nombre, presentado en una sesión celebrada el 24 de octubre de 2000 por el senador Carlos Rojas Gutiérrez, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Y turnada inmediatamente a la mesa directiva de la Cámara de Senadores, que a su vez la remitió a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos. Tiempo después, el 30 de abril de 2002, el senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una segunda iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal del Servicio Público Profesional y de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, iniciativa sometida al mismo trámite que la precedente.

Las mencionadas Comisiones analizaron conjuntamente las dos propuestas, emitiendo las siguientes consideraciones:

Primera: que ambas iniciativas tienen como objeto sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente, que dé cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Segunda: que la actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las necesidades de la sociedad es exigida por los usuarios de los bienes y servicios públicos, lo cual será posible a través de la creación de un “sistema de servicio civil” en el seno de la administración pública federal centralizada y que se llamaría: *servicio profesional de carrera*.

Tercera: que el concepto seminal de dicho servicio emana de la noción de *servicio civil* formulado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).³⁷ Tal concepto, ya clásico, define dicho

³⁷ El documento referido es el *Manual de administración pública*, Nueva York, ONU, 1962, p. 42. Como secuela directa e inmediata de este importante

servicio como el cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración pública nacional, cuyos elementos medulares son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación. A estos elementos se debe añadir el sistema de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua.

Hay que comentar que en ese importante documento de la ONU acredita al servicio civil como elemento esencial de la administración moderna, por estar basado en el mérito y la idoneidad.³⁸

Es notorio que en la exposición de motivos se parta de la tradición inglesa de la carrera administrativa, es decir, del concepto muy arraigado de *servicio civil*, entendido como tal en contraste con el *servicio militar*. Esto no obstó, sin embargo, para que, posteriormente, se introdujera la noción francesa de *función pública*.

A través del servicio profesional de carrera, en fin, México contará con un sistema de profesionalización del servicio público, donde se establecerán requisitos para el ingreso, permanencia y promoción, así como la separación; basado, dicho sistema, en el mérito e igualdad de condiciones, mediando al efecto un conjunto de evaluaciones. Considerándose debidamente los imperativos de la carrera administrativa moderna, los procedimientos referidos son reforzados con un programa de formación continua en pro de la mejora del desarrollo de sus funciones.

2. *Experiencias extranjeras y nacionales invocadas*

En la exposición de motivos se relatan experiencias extranjeras ancestralmente exitosas, que han sido un modelo a seguir, como la carrera administrativa desarrollada en Inglaterra a partir

documento, la ONU produjo tiempo después su *Manual de formación en administración pública*, Nueva York, 1967.

³⁸ *Ibidem*, p. 41.

del informe “La organización de servicio civil permanente”, cuyas propuestas fueron aplicadas desde 1853. Obviamente se trae a colación el caso de Francia y su primer Estatuto General de Funcionarios, expedido en 1946, que sirvió de base para el establecimiento de la Escuela Nacional de Administración. También destaca el caso de los Estados Unidos América donde, una vez desarrollado a plenitud el sistema de botín (*spoils system*), a partir de 1864 se implantó un proyecto de ley del servicio civil. Por cuanto a los países iberoamericanos, se menciona a Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, pero hay que considerar también a Argentina.

Con respecto a nuestro país, el dictamen camaral consideró por principio al Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 abril de 1934. Y más extensamente al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en cuyas páginas se formularon algunas líneas de acción para fomentar la vocación de servicio del personal, elevar la eficiencia del servicio público y promover la capacitación permanente, con el fin de generar condiciones en pro de la carrera administrativa. Como secuela, en junio de 1983 se publicó el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, un ente colectivo diseñado para coordinar y asesorar al Ejecutivo federal con miras a la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal, cuyo reglamento se expidió el 19 junio del año siguiente.

Esta experiencia dejó como saldo una idea del servicio civil cuya base sería la equidad y la eficiencia, servicio destinado a proporcionar estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación a los funcionarios públicos de carrera. Entre las funciones de la Comisión destaca su responsabilidad de promover en las dependencias y entidades de la administración pública federal, la formulación de los programas del servicio civil de carrera, así como mecanismos de coordinación entre las mismas, para uniformar y sistematizar los métodos de administración de personal.

Sin embargo, estas aportaciones, que fueron concebidas para hacer avanzar el establecimiento del servicio civil, no tuvieron los resultados esperados debido a la ausencia de disposiciones que las hicieran efectivas.

No está de más mencionar otras cuatro iniciativas en pro de la carrera administrativa, muy relevantes, que afianzan la necesidad sentida en México sobre su establecimiento. La más antigua se remonta al bienio 1917-1918, cuando fue presentado al Congreso Constituyente un proyecto de ley sobre la Organización del Servicio Civil de la Federación, preparado por Salvador Alvarado, Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland. La segunda es una iniciativa del Partido Nacional Revolucionario formulada en 1935, a través de la cual propone la creación de la carrera administrativa mediante un prospecto de ley del servicio civil, y que sería la base de un futuro proyecto formulado junto con la Secretaría de Gobernación. La tercera se remonta a 1998, época en la cual el senador Rodolfo Moctezuma, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada. A través de esta disposición se establecería un sistema fundado en el mérito, cuyo objeto sería la profesionalización del servicio público. Una última iniciativa fue presentada en 2002 por la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en forma de una Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal, cuyo objeto es también establecer el Servicio Público de Carrera en dicha administración.

Hay que hacer notar que en contraste con la ausencia de logros hacia un servicio civil general, sí han existido avances por cuanto al establecimiento de carreras administrativas de *especialistas*. Los ejemplos más representativos señalados por las Comisiones son el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exterio-

res, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación y el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.

A todos ellos se debe añadir la carrera académica en la Universidad Nacional Autónoma de México, la más antigua luego del servicio exterior, así como la existente en la Universidad Autónoma Metropolitana. Del mismo modo, se deberá dar crédito a una gran cantidad de actores individuales y colectivos que han participado decisivamente, y sin desmayo, en favor del servicio civil. En la parte final de esta obra se preparó una efemérides de la carrera administrativa en México, donde se da cuenta de ese esfuerzo.

El dictamen hace énfasis en una diversidad de foros recientes donde se ha expresado reiteradamente la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera, para hacer que las instituciones recobren la confianza ciudadana y se dé continuidad en el servicio público. Como resultado de esos encuentros académicos y profesionales, se puede formular una agenda de temas de interés público sobre la carrera administrativa:

1. Establecimiento de un sistema integral de formación del servidor público que sustente la creación de la carrera administrativa y fomente la vocación de servicio del personal público.
2. Desarrollo de un sistema de control de los servicios públicos, previendo aspectos de responsabilidad en el cargo, así como dispositivos de prevención de la corrupción y del abuso del poder.
3. Actualización del marco jurídico que rige al personal público.

3. *Gestación de la Ley*

Ambas Comisiones realizaron diversas reuniones de trabajo desde diciembre de 2000 para analizar la iniciativa del senador Carlos Rojas Gutiérrez, y luego, el proyecto del senador César Jáuregui Robles. El resultado fue su integración y la hechura de una propuesta conjunta. Se consideraron también las aportaciones de otros legisladores y las recomendaciones de expertos nacionales y extranjeros,³⁹ y se efectuaron reuniones de trabajo con académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Administración Pública, y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Así como con representantes de la Presidencia de la República y las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes. También se recabó la opinión de dependencias en las que operan sistemas de servicio civil de carrera, como el INEGI y el Sistema de Administración Tributaria, así como del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial.

Las Comisiones Unidas hicieron saber su plena coincidencia con el proyecto de Carlos Rojas, por cuanto que es necesario que el gobierno cuente con una administración pública orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad, que responda a las demandas de la ciudadanía con oportunidad. Y que comparta la idea de que el servicio profesional de carrera esté orientado por las cualidades de *flexibilidad*, *gradualidad* y *descentralización*. En cuanto a César Jáuregui, los comisionados camarales comparten su propuesta de ofrecer al país la seguridad de una institución sólida, confiable, honesta, transparente y con alto desempeño, que permita a los gobiernos emanados de todos

³⁹ Entre los expertos extranjeros destaca David Osborne, quien fungió como ideólogo de la reforma neogerencial en los Estados Unidos de América en la época de Bill Clinton. Es coautor de la conocida obra *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

los partidos disponer de un cuerpo técnico capaz de traducir la filosofía política de los gobernantes, en políticas públicas que beneficien a la ciudadanía. Y que la ley establezca un sistema administrativo moderno y eficiente de organización del personal público y elevar el nivel de desempeño de los servidores públicos.

En suma: ambas Comisiones resumen que, a su juicio, *las propuestas en análisis cumplen con las expectativas requeridas para el establecimiento de un servicio civil de carrera en la administración pública federal.*

II. INICIATIVA CON PROYECTO DE LEY PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL [EXPOSICIÓN DE MOTIVOS]

Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos.⁴⁰

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, fue turnada para su estudio y dictamen, la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Iniciativa con Proyecto de Ley Para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

De conformidad con lo enunciado en los artículos 71 y 72 constitucionales, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 56, 60, 87 y 88 del Reglamento del propio Congreso, se procedió al análisis de las mencionadas Iniciativas, presentando a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

⁴⁰ Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, Senado de la República, 24 de diciembre de 2002.

III. DICTAMEN

Las Comisiones Unidas se abocaron al examen de la Iniciativas descritas, al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones.

IV. ANTECEDENTES

A.- En sesión celebrada el día 24 de octubre de 2000, el Sen. Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio, Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

B.- En la misma sesión la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores acordó el trámite de recibo de la Iniciativa y por instrucciones de su Presidente, fue turnada a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos.

C.- En sesión de 30 de abril de 2002 el Sen. César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó [la] Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

D.- Dicha iniciativa fue turnada en la misma sesión a las Comisiones que suscriben el presente dictamen, analizándose conjuntamente con la propuesta mencionada en el apartado A.

V. CONSIDERACIONES

De las Iniciativas sometidas a nuestro estudio, se desprende que su objetivo se enfoca a sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente que dé cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía.

La actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las diversas necesidades de la población es exigida hoy por los beneficiarios de los bienes y servicios públicos. Esto se pretende lograr con la creación y operación de un sistema de servicio civil que operará en el ámbito de la Administración Pública Federal centralizada: el Servicio Profesional de Carrera.

Este Servicio ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas en su *Manual del servicio civil* como el cuerpo apolítico, per-

manente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada, donde sus elementos son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación.

Esto implica un proceso de profesionalización del servicio público donde se establecerán requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación, con base en el mérito en igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de evaluaciones. Estos procedimientos se refuerzan con la formación continua, donde el desempeño a evaluarse es apoyado por una capacitación permanente que le permitirá la mejora en el desarrollo de sus funciones.

Producto del interés por contar con un servicio público altamente calificado en aptitud de atender las demandas de la sociedad encontramos que la carrera administrativa ha sido desarrollada por diversos países como Inglaterra, que llevó a cabo su programa a partir del informe “La organización del servicio civil permanente” cuyas propuestas fueron aplicadas paulatinamente desde 1853; Francia, cuyo primer Estatuto General de Funcionarios fue emitido el 14 de septiembre de 1941, logrando una radical reforma de la función de gobierno al crear posteriormente la Escuela Nacional de Administración. Finalmente, destaca el ejemplo de los Estados Unidos que desde 1864 contó con un proyecto de ley para mejorar la eficacia del servicio civil a través de la selección objetiva de funcionarios, mismo que maduraría hasta la posterior creación de la Comisión del Servicio Civil, sin dejar de mencionar las reformas realizadas por los últimos gobiernos para su fortalecimiento.

En la experiencia latinoamericana encontramos que Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela han sido partícipes de estos procesos.

En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 enunció como líneas de acción el fomento a la vocación de servicio del personal mediante la motivación adecuada, para elevar así la eficiencia y agilidad en el funcionamiento del servicio público y la promoción de la capacitación permanente de manera que genere condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa.

En este orden de ideas, el 29 de junio de 1983 se publica el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyo reglamento fue expedido el 19 de junio del año siguiente.

Este servicio estaría fundamentado en la equidad y la eficiencia, y proporcionaría estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación. Entre sus funciones se establecieron: promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la formulación de los programas específicos del servicio civil de carrera y promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal.

Experiencias previas, como la del Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 de abril de 1934 y distintos programas de mejora administrativa, formaron parte del esfuerzo de décadas por lograr un desempeño adecuado de la Administración Pública Federal con base en la actuación de sus recursos humanos.

Estas aportaciones concebidas para lograr avances en la materia no han representado los resultados esperados. Sin duda la ausencia de disposiciones de rango legal ha operado en detrimento de estos proyectos.

En distintos foros nuevamente se ha expresado la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera con el propósito de que las instituciones recobren la confianza ciudadana, se ofrezca continuidad en el servicio y se consoliden los programas de desarrollo.

Algunos de los rubros en los que se hace énfasis son: el establecimiento de un sistema integral de actualización y formación del servidor público que propicie la creación de la carrera administrativa y el fomento a la vocación de servicio del personal, mediante una motivación adecuada para evaluar la agilidad en el funcionamiento en la administración pública y la eficacia en los servicios que proporciona.

Se ha considerado también en estos eventos como parte importante del servicio civil de carrera en la administración pública la garantía de una adecuada selección, el desarrollo profesional, además del desarrollo de un sistema de control de los servicios públicos, previendo aspectos de responsabilidad en el cargo, además, de esquemas de prevención de la corrupción y del abuso del poder.

La administración pública representa parte importante del desarrollo de un país por las actividades y responsabilidades que tiene encomendadas. Al mismo tiempo, la sociedad cada vez se vincula más en esta área, participando, criticando o apoyando las políticas que permitan la mejora permanente de los servicios que proporciona el Estado.

Sin embargo, el marco jurídico sobre los recursos humanos de la administración requiere ser actualizado. Los trabajadores de confianza actualmente se encuentran sin una normatividad específica; si bien es cierto que algunas dependencias han realizado esfuerzos importantes para profesionalizar a sus integrantes, éstos constituyen casos aislados.

Entre los más representativos se encuentran, el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación y el programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.

Por lo anterior, estas Comisiones conjuntas realizamos diversas reuniones de trabajo iniciadas desde diciembre de 2000 para analizar la iniciativa del Sen. Carlos Rojas Gutiérrez, y posteriormente para complementar ese trabajo una vez recibido el proyecto del Sen. César Jáuregui Robles. En este sentido, se han realizado diversos estudios, de los que se concluyó la posibilidad de integrar ambas propuestas, procediéndose a elaborar una propuesta conjunta, enriquecida con los datos aportados por ambos legisladores.

Asimismo, se han tomado en consideración las aportaciones en lo individual de algunos senadores concedores de la materia para el perfeccionamiento de este cuerpo de ley, así como las recomendaciones de expertos nacionales y extranjeros.

Con este fin, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo con académicos de instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Nacional de Administración Pública; y el Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; representantes del gobierno federal, en particular de la Presidencia de la República y las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes. Adicionalmente, se recabó la opinión de dependencias en las que ya operan sistemas de servicio de carrera como el INEGI y el Sistema de Administración Tributario, además del Consejo Federal de la Judicatura.

En el caso de consultores extranjeros, se invitó a expertos en el tema como el señor David Osborne, de Estados Unidos, Janice Charette del

gobierno de Canadá y Eusebio Arroyo Jiménez, del Ministerio de Administraciones Públicas de España, recibidos por estas Comisiones para conocer las experiencias de sus países, en reunión de 13 de junio de 2002.

Como lo menciona el Sen. Carlos Rojas en su iniciativa, el desarrollo democrático alcanzado por nuestro país requiere de una Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal que sirva para dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del gobierno federal, al tiempo de garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Estas Comisiones Unidas coinciden con la visión del Sen. Rojas, en que se requiere que el gobierno cuente con una administración pública orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad que responda a las demandas de la ciudadanía con oportunidad respecto a los cambios estructurales en los que está inmerso el país; que promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rinda cuentas de su actuación a los ciudadanos.

Este órgano dictaminador también comparte, como lo señala el senador Carlos Rojas, la conveniencia de que el servicio profesional de carrera esté orientado por la flexibilidad, la gradualidad y la descentralización. A fin de que se lleve a cabo un proceso que sea adecuado a las características y necesidades vinculadas con las funciones de cada dependencia federal, que sea factible establecer plazos razonables, así como dotarlas de facultades para tener una amplia participación, de acuerdo con quien tendrá la responsabilidad de la coordinación y funcionamiento general del sistema.

Por su parte, el Sen. César Jáuregui funda su propuesta en ofrecerle al país la seguridad de una institución sólida, confiable, honesta, transparente y con alto desempeño, que permita a los gobiernos emanados de distintos partidos contar con un cuerpo técnico eficaz, capaz de transformar la filosofía política de los gobernantes, en políticas públicas que beneficien a los ciudadanos y permitan la continuidad del sistema democrático.

Esto implica un sistema de personal de calidad que permita atraer, retener, formar y motivar a los mejores profesionales de México en el servicio público, que de manera adicional traerá una serie de efectos positivos en la transparencia, en la administración, actualización, simplificación y modernización del gobierno federal, por lo que estamos

de acuerdo en la expedición de una ley que contenga las premisas necesarias para lograrlo.

Compartimos la postura del Sen. Jáuregui quien con esta ley pretende que se establezca un sistema de naturaleza administrativa, operativo, moderno y eficiente para organizar y dirigir los recursos humanos del Estado, como el mejor instrumento de cambio para el avance de nuestro país, además de lograr elevar la productividad de los servidores públicos, así como la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de la Administración Pública Federal.

A nuestro juicio las propuestas en análisis cumplen con las expectativas requeridas para el establecimiento de un servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal. En consecuencia, después de los trabajos realizados en el seno de estas Comisiones, donde participaron legisladores de todos los grupos parlamentarios representados en esta Cámara, consideramos que las iniciativas en análisis no sólo llenan el vacío legal en la materia, sino que además aportan un diseño orgánico y funcional que permitirá fundar una institución necesaria bajo el nombre de “Servicio Profesional de Carrera”.

VI. CONTENIDO DE LA LEY

El ordenamiento que se expide circunscribe su objeto a establecer las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, que incluye tanto las secretarías, Consejería Jurídica y departamentos administrativos, operando bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Esto permitirá contar con los mejores elementos, quienes se desarrollarán dentro de la administración con base en sus capacidades, dejando de lado consideraciones de tipo subjetivo para la selección o permanencia en el servicio.

La garantía de una competencia por mérito con igualdad de oportunidades incidirá directamente en mejores capacidades y desempeño, redundando, sin duda, en beneficio de la sociedad.

El desarrollo profesional no puede negarse a sectores que por alguna circunstancia se encuentran en desventaja; la administración pública debe garantizar el acceso a la función de gobierno a aquellas personas

con el interés y la capacidad para el desempeño de las funciones de determinado cargo.

Por ello, aun cuando se establecen requisitos para el ingreso al sistema, mismos que deberán reunirse adicionalmente a los que señalen las convocatorias, queda prohibida expresamente la discriminación a los aspirantes a ingresar al Servicio Profesional en razón de su género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social.

En la estructura de cargos diseñada para ocuparse por servidores públicos de carrera, podrán existir por rigurosa excepción y en los casos que se justifique, cargos de libre designación. Será la Secretaría de la Función Pública quien se encargará de emitir los criterios generales que sean necesarios para delimitar esta posibilidad. Queda claro que de no tomarse esta disposición con la puntualidad debida, daría lugar a arbitrariedades en la definición de cargos, pudiendo llegar al caso de eliminar paulatinamente los cargos de carrera, lo cual sería inaceptable por las consecuencias perjudiciales que esto traería para el desarrollo del Servicio y de sus miembros.

En el caso de que servidores públicos de confianza ocupen puestos de carrera de manera inusual y por determinación de la Secretaría y el Comité de Profesionalización de su dependencia, deberán cubrir el perfil del puesto, lo cual asegura que se cuente con las capacidades y habilidades que se requieren para el desempeño de su trabajo.

El cuerpo normativo contiene sendos capítulos sobre derechos y obligaciones de los servidores públicos, como la estabilidad y permanencia en el servicio, con su contraparte de cumplir con sus deberes y no incurrir en las causales que para la separación se establecen. Esto es una garantía de seguridad para el trabajador que, aun cuando no implica una permanencia *per se* acarrea la ventaja de que no podrá ser cesado de manera injustificada.

Entre las obligaciones que se establecen para los servidores públicos encontramos aportaciones hacia la transparencia y honestidad como guardar reserva de los asuntos encomendados y excusarse de conocer aquellos que puedan implicar conflicto de intereses. El principio de imparcialidad y competencia por mérito nos aseguran un ingreso con base en la capacidad, alejados de cuestiones subjetivas en el proceso de ingreso y selección. Además, el artículo 9 expresa que su desempeño será

incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión u oficio que impida o menoscabe el cumplimiento de sus obligaciones.

La estructura de este sistema comprende siete subsistemas por medio de los cuales se organizarán las actividades del Servicio.

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos proveerá la determinación de las necesidades de personal y el Subsistema de Ingreso, por su parte, regulará el reclutamiento y la selección.

El Subsistema de Desarrollo Profesional se encargará de los procedimientos para la determinación de los planes individuales de carrera; complementariamente, el de Capacitación y Certificación de Capacidades establecerá los modelos de profesionalización.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño establecerá los mecanismos de medición del desempeño y la productividad; el de Separación, atenderá los casos en que un servidor público deje de formar parte del Sistema o se suspendan sus derechos.

Finalmente, el Subsistema de Control y Evaluación se abocará a la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del sistema.

Uno de los pilares del Sistema será el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, padrón de información básica y técnica en materia de recursos humanos que contendrá datos sobre los miembros del servicio desde la perspectiva de cada subsistema.

Esta información permitirá identificar candidatos dentro y fuera de la administración, en el caso de aquellos que laboren con las autoridades o instituciones con los que se hayan suscrito convenios de intercambio.

En cuanto al ingreso, el proceso considera convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas de primer nivel de ingreso al subsistema. Las plazas que no sean de este nivel serán asignadas además, mediante procedimientos de selección llevados a cabo por los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia, tomándose en cuenta adicionalmente a los requisitos generales y perfil del cargo, la trayectoria, experiencia y resultados de las evaluaciones en el caso de los servidores públicos de carrera.

Lo anterior asegura que los servidores públicos de carrera, aun cuando compitan por méritos, tendrán una posibilidad mayor de ocupar otros lugares deseados en la administración pública en general o en su propia dependencia.

Este sistema considera benéfica la interacción de sus miembros con profesionales externos. Por ello, se establece la posibilidad de suscribir

convenios con autoridades e instituciones públicas y privadas, a partir de los cuales se promueva el intercambio de recursos humanos, en aras de la especialización y de ampliar las experiencias. Además, existe la posibilidad de lograr apoyos por medio de estos convenios para la capacitación del personal.

Una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección, los miembros del servicio podrán ocupar una plaza de mayor responsabilidad o jerarquía. La movilidad en el servicio se dará de acuerdo al plan individual de carrera ya sea en forma vertical, con posiciones ascendentes como la mencionada, o de manera horizontal, que constituye trayectorias laterales que resultan de interés para el servidor público, ya sea por la dependencia, la especialización o los temas que implican.

Esta movilidad también se contempla en el caso de la reubicación, misma que se dará en la medida de las posibilidades, así como la opción de intercambio hacia otra ciudad o dependencia, para lo cual es requisito que ambos cargos tengan el mismo perfil y nivel, no siendo posible el intercambio hacia un cargo vacante o de nueva creación, partiendo de que éstos deberán ser siempre concursados.

La Capacitación y Certificación de Capacidades permitirá identificar la calidad del servidor público, cuya evaluación informará sobre su preparación, actualización y cada cinco años por lo menos, revisará si la persona sigue siendo capaz de desempeñar el cargo que ocupa. Las evaluaciones serán indispensables para la permanencia dentro del Servicio y del cargo.

El desempeño será seguido de cerca por el Subsistema correspondiente, mismo que apoyado con la motivación del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, que permitirá el otorgamiento de estímulos y reconocimientos al trabajo destacado, creará, sin duda, un ánimo de progreso y de servicio a la sociedad.

Una parte que no podía dejar de tocarse son las causas de separación del servicio. Ellas constituyen una seguridad jurídica para el trabajador que, de desempeñarse bajo las líneas que la misma Ley señala, no tendrá problema alguno para seguir ocupando posiciones dentro del sistema y respaldar su permanencia.

Entre ellas se señala la renuncia, defunción, ser sentenciado con pena privativa de libertad y el incumplimiento de sus obligaciones de manera grave; en este último caso, la Secretaría deberá valorar estos hechos

respetando la garantía de audiencia y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección determinarán su procedencia.

También será causa de separación el ser sujeto de sanciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ello, cuando en la misma se determine la separación o en el caso de sanciones administrativas reincidentes lo cual no requerirá sujetarse a calificación o mayores requisitos para que proceda la baja del servidor público.

Respaldo con el derecho a la formación, encontramos la obligación de aprobar hasta en dos oportunidades las evaluaciones de capacitación y hasta en tres ocasiones la evaluación del desempeño, lo cual constituye causal de separación de no ser favorable el resultado o deficiente de manera recurrente en el caso de la última en mención.

En contrapartida, el Servicio garantiza que estos servidores no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta u otras leyes aplicables.

El perfeccionamiento del desempeño no sólo está contemplado para los recursos humanos; también el Servicio establece mecanismos para su propia evaluación que se desarrollarán por el Subsistema de Control y Evaluación. Ello, para asegurar el correcto funcionamiento del sistema contemplando la corrección de sus actividades en caso necesario.

En cuanto a la estructura orgánica, si bien el Servicio dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de las dependencias.

Se crea un Consejo Consultivo del Sistema con funciones de asesoría y recomendación y Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que operarán dentro de cada dependencia.

Los Comités participarán en la planeación, formulación de estrategias y análisis, además de ser pieza fundamental en los procesos de selección.

Finalmente, en aras de que los procedimientos se lleven a cabo con apego al principio de legalidad, se contempla un único recurso, el de revocación, que podrá esgrimirse contra las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección.

Complementariamente, se establece qué autoridades y legislación serán aplicables a las controversias a resolver, existiendo dos vías legales posibles: la laboral y la administrativa. Ello, respetando las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales ya establecidas en la materia que nos indican qué actos son de una u otra naturaleza.

Finalmente, en consecuencia a las disposiciones de la Ley que se propone, se consideró necesario reformar el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la denominación de la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que pasará a ser la Secretaría de la Función Pública, lo cual tiene razón de ser en otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno, ya que será la entidad que dirigirá el Servicio Profesional de Carrera.

Complementariamente, se ajustan los artículos 31 y 37 de la misma Ley para adecuar las nuevas facultades que tendrá la Secretaría para la operación del registro; el artículo 9 de la Ley de Planeación para establecer el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que dará la pauta a la entrega de reconocimientos y estímulos al personal destacado y los artículos 19, 33, 34 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en lo relativo a las previsiones presupuestales y de adecuación de la nueva denominación de la Secretaría.

Una vez expuestas las consideraciones de estas Comisiones Unidas, estimamos oportuno señalar, a manera de síntesis las siguientes:

VII. CONCLUSIONES

1. Consideramos necesaria la expedición de un cuerpo normativo específico para regir el Servicio Profesional de Carrera. Esto como un aporte importante a los esfuerzos anteriores de lograr que los recursos humanos del gobierno, en este caso, la administración federal centralizada, se desempeñen con la calidad que la sociedad como beneficiaria de los servicios espera.
2. Esta medida significará un gran avance en cuanto a la situación personal de los servidores públicos. La posibilidad de pertenecer a un servicio de carrera será un gran incentivo para su profesionalización en aras de la permanencia y el logro de posiciones que se dará sin discriminación.
3. Consideramos que una parte importante de la profesionalización del servicio público es la mayor seguridad jurídica de los empleados de confianza que en este proyecto encontrarán apoyo a sus aspiraciones de superación.
4. Es fundamental el reconocimiento que se prevé a las labores de los miembros del servicio. El impulso que implica la posibilidad

de hacerse acreedores a incentivos como estímulos y reconocimientos al servicio destacado será motivación para elevar sus metas.

5. Con esta Ley, la gran beneficiada será la población, misma que verá transformados en resultados a su favor los esfuerzos que implican operar y formar parte de un servicio profesional de carrera.

Una vez analizada la minuta aludida y de acuerdo a los argumentos mencionados, las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, se permiten someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Senadores, el siguiente:

VIII. PROYECTO DE DECRETO

Artículo primero.- Se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

*Ley del Servicio Profesional de Carrera
en la Administración Pública Federal*

Capítulo tercero. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	53
I. Nota introductoria sobre la Ley	53
II. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Ad- ministración Pública Federal	54
III. Comentarios sobre la Ley	87

CAPÍTULO TERCERO

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El lector tiene ante sus ojos la única ley que ha establecido la carrera administrativa en México, en forma general. Esto, de suyo, es de enorme trascendencia.

I. NOTA INTRODUCTORIA SOBRE LA LEY

Los hacedores de esa disposición optaron por dar propiamente un nombre a los funcionarios públicos que nutrirán las filas de la carrera administrativa: *servicio profesional de carrera*, adoptando la noción de *servicio*, propia del servicio civil británico; la voz *carrera*, inherente a la carrera administrativa, y añadiendo la índole *profesional* que evoca las cualidades de la pericia.

Consiguientemente, la noción de servicio profesional de carrera refleja con toda nitidez un fenómeno ancestral único que ha sido definido en formas diversas, pero que esencialmente reflejan su esencia: *burocracia* en sentido weberiano puro; *servicio civil* al estilo británico; *función pública* a la francesa. Se trata propiamente de la *carrera administrativa*, concepto que en nuestro entender es el más representativo.

Los rasgos de dicha carrera son los siguientes: sistema de méritos; formalización explícita por medio de una ley; organismo que aplique sus disposiciones; procedimientos de retiro; programa de formación continua; clasificación de puestos; plan de sa-

larios; jubilación con pensión, y disciplina laboral.⁴¹ En lo particular, el sistema de méritos está caracterizado por los siguientes elementos: método de selección para el servicio público; permanencia en el servicio; promoción con base en aptitud y capacidad.

En adelante hacemos algunas consideraciones puntuales sobre la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, intercaladas en su articulado, dejando para el final de este capítulo los comentarios generales.

II. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL⁴²

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo único. De la naturaleza y objeto de la Ley

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Comentario. La Ley se refiere a la administración pública federal como ámbito de su esfera de aplicación. Pero sólo comprende al sector centralizado, es decir, las secretarías del despacho y departamentos administrativos, segregando al llamado sector “paraestatal”. En todo caso se trata de buena parte de la administración de la nación mexicana, como conjunto. No está de más definirla: la *administración pública* es la que tiene

⁴¹ Duhalt Krauss, Miguel, *La administración de personal en el sector público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972, cap. 5.

⁴² *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

a su cargo la gestión de los asuntos comunes referentes a la persona, los bienes y las acciones del ciudadano como miembro del Estado, así como a su persona individual, sus bienes y sus acciones como interesantes al orden público.

Artículo 2. El Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública.

Comentario. La Ley constituye un producto sincrético de experiencias nacionales y extranjeras. Aquí se siguió el caso francés, tanto en lo que se refiere al concepto de *función pública*, como a la dependencia administrativa que está a cargo de su gestión, que en su origen (1946) fue la Dirección General de la Función Pública.

La historia parece repetirse dos veces, decía Hegel. En efecto, la novel Secretaría de la Función Pública está a cargo de la carrera administrativa, como en la década de 1920 lo estuvo su antecesor: el Departamento de Contraloría.

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Sistema: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;
- II. Administración Pública: Administración Pública Federal Centralizada;
- III. Secretaría: Secretaría de la Función Pública;
- IV. Consejo: Consejo Consultivo del Sistema;
- V. Comités: Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;

- VI. Registro: Registro Único del Servicio Público Profesional;
- VII. Dependencia: Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- VIII. Catálogo: Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y
- IX. Servidor público de carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

Artículo 4. Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta Ley.

Artículo 5. El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

Comentario. México se aparta de otras tradiciones donde la carrera administrativa es organizada con base en un elemento nuclear homogéneo: clase, cuerpo, grupo o servicio. Es decir, agrupaciones homogéneas cuyos efectivos se desempeñan en cargos análogos a su nivel, categoría o rango. Estos

núcleos homogéneos están fundados en el aspecto personal de la administración pública, y están separados enteramente de las dimensiones impersonal e interpersonal: el cargo y el órgano. Las categorías señaladas han sido establecidas en Gran Bretaña, Francia, España y Alemania, donde la separación entre hombre y puesto derivó de la supresión de los estamentos, evitándose del tal modo la apropiación de cargo.

El artículo 5 se presta a una ambigüedad: que la lista de los cinco cargos señalados está asimilada al Servicio Profesional de Carrera; o que los rangos del Catálogo de Puestos son equivalentes.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación. Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley.

Artículo 6. Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.

Para la incorporación al sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

Comentario. Queda establecida aquí la *vía interna* de ingreso para todos los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base, que deseen ingresar al Servicio.

Artículo 7. El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de

Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes, para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado.

Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato.

Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría, la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:

- a) La capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.

Artículo 8. El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Artículo 9. El desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera.

TÍTULO SEGUNDO
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA

Capítulo primero. De los derechos

Artículo 10. Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;
- II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;
- V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;
- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- X. Percibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y
- XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Capítulo segundo. De las obligaciones

Artículo 11. Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;
- IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;
- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- VIII. Proporcionar, la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y
- XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

Artículo 12. Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

TÍTULO TERCERO
DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SERVICIO
PROFESIONAL DE CARRERA

Capítulo primero. Consideraciones preliminares

Artículo 13. El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.
- II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.
- III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema.
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:
 - a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
 - b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
 - c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
 - d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y
 - e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

Comentario. Dentro de este subsistema se incluye la evaluación de la *productividad* del servidor público, un mecanismo experimentado en las universidades públicas, que proviene de experiencias fabriles privadas. El resultado de su aplicación fue, luego de varios años de ejercicio, que los profesores se empeñaban por elaborar más páginas, dictar más cátedras y ofrecer más conferencias, con menoscabo de la calidad y la superación. Lo dicho es válido también para el Sistema Nacional de Investigadores. No estaría de más revisar el alcance de ese concepto, o bien, atemperarlo con el ingrediente de la calidad, más que de la cantidad, que es el determinante por cuanto nivel de desempeño se trata.

- VI. Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos; y
- VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.

Compete a las dependencias de la Administración Pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.

Capítulo segundo. De la estructura funcional

Sección primera. Del subsistema de planeación de los recursos humanos

Artículo 14. La Secretaría establecerá un subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Sistema.

A través de sus diversos procesos, el subsistema:

- I. Registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias. La Secretaría no autorizará ningún cargo que no esté incluido y descrito en el Catálogo;
- II. Operará el Registro;
- III. Calculará las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema;

Comentario. Llama la atención esta actividad de planeación sobre el número óptimo de miembros del Servicio, de suyo relevante, porque evitará la demasía de efectivos, así como su carencia. Es sabido que la mayor parte de los países tienen un número menor de servidores públicos de los que necesitan (el libro de Juan Junquera González es ilustrativo al respecto).⁴³ Pero lo dicho es más cierto por cuanto a funcionarios calificados se refiere. Esta labor será esencial para la salud del Servicio. Hay que añadir la imperiosa necesidad de un

⁴³ Junquera González, Juan, *La función pública en la "Europa de los Doce"*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

censo integral de servidores públicos, pues el más reciente se realizó hace casi tres décadas.⁴⁴

- IV. Elaborará estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el catálogo;
- V. Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes;
- VI. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal los resultados de las evaluaciones sobre el sistema;
- VII. Realizará los demás estudios, programas, acciones y trabajos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente Ley, y
- VIII. Ejercerá las demás funciones que le señale esta Ley, su reglamento y disposiciones relativas.

Sección segunda. Del Registro Único del Servicio Profesional de Carrera

Artículo 15. El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias.

Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales.

Artículo 16. El Registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capa-

⁴⁴ Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de recursos humanos del sector público federal*, México, Secretaría de la Presidencia, 1975, dos ts. Hay un censo más antiguo: Dirección General de Estadística, *Censo de funcionarios y empleados públicos, de noviembre 30 de 1930*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1934.

citación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.

Artículo 17. El Registro deberá incluir a cada servidor público que ingrese al Sistema.

Los datos del Registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente. Esta información permitirá identificar al servidor público como candidato para ocupar vacantes de distinto perfil.

Artículo 18. El Registro acopiará información de recursos humanos proporcionada por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos.

Artículo 19. El Sistema, en coordinación con las dependencias, registrará y procesará la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el catálogo.

Artículo 20. Será motivo de baja del Registro, la separación del servidor público del Sistema por causas distintas a la renuncia.

Capítulo tercero. Del subsistema de ingreso

Artículo 21. El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;
- II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;
- III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;

Comentario. Aquí es menester hacer una breve anotación. La aptitud para *desempeñar funciones en el servicio público*, además de las propias de la responsabilidad ciudadana y el civismo activo, debe entenderse como una capacidad de administrar con orientación hacia el público. Consiguientemente, la formación universitaria previa al ingreso será determinante

en la selección de los novicios, pues los estudios sociales, políticos, filosóficos y jurídicos son los que dotan de esos conocimientos, sin que por ello descarte otros estudios que pueden ser antagónicos con esa orientación.

- IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
- V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

Artículo 22. Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

Artículo 23. El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

Comentario. México cuenta con una estructura universitaria muy bien dotada para colaborar en esta tarea, tal como es observable en más de 20 programas de formación en licenciatura en administración pública, más una docena de posgrados a cargo de planteles de enseñanza y asociaciones civiles. A los que se debe añadir los estudios de políticas públicas, gerencia pública, contabilidad gubernamental, opción pública y otros similares. Estos estudios también son propios del nivel de posgrado.

Artículo 24. El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su reglamento y demás disposiciones relativas.

Artículo 25. Los comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.

Artículo 26. Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Artículo 27. Los aspirantes a servidores públicos eventuales únicamente participarán en los procesos de selección relativos a dicha categoría.

En el caso de los servidores públicos provenientes de instituciones u organismos con los que se suscriban convenios no podrán superar en número a los de carrera que se encuentren laborando en esos lugares con motivo de un intercambio.

Artículo 28. Se entenderá por convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en las modalidades que señale el Reglamento.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.

Artículo 29. La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que deter-

mine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Para la determinación de los resultados, los Comités podrán auxiliarse de expertos en la materia.

Artículo 30. La Secretaría emitirá las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los Comités para las diversas modalidades de selección de Servidores Públicos de acuerdo con los preceptos de esta Ley y su Reglamento.

Para la calificación definitiva, los Comités aplicarán estos instrumentos, conforme a las reglas de valoración o sistema de puntaje.

Artículo 31. El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria.

Artículo 32. Cada dependencia, en coordinación con la Secretaría establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos. Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

Artículo 33. Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como servidor público de carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Artículo 34. En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Ma-

yor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Capítulo cuarto. Del Subsistema de Desarrollo Profesional

Artículo 35. Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

Comentario. Aquí existe una confusión entre la carrera administrativa como un proceso objetivo de ascenso gradual y programado de sus miembros, y la superación personal del servidor público como condición de toda promoción, entendida como *desarrollo profesional*. Esta confusión podrá corregirse.

Artículo 36. Los Comités, en coordinación con la Secretaría, integrarán el Subsistema de Desarrollo Profesional y deberán, a partir del catálogo, establecer trayectorias de ascenso y promoción, así como sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos de carrera.

Artículo 37. Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley.

Para estos efectos, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los

propios exámenes de selección en los términos de los lineamientos que emitan los comités.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas.

Artículo 38. Cada servidor público de carrera en coordinación con el Comité correspondiente podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés.

Artículo 39. La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

- I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y
- II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

Artículo 40. Cuando por razones de reestructuración de la Administración Pública, desaparezcan cargos del catálogo de puestos y servidores públicos de carrera cesen en sus funciones, el Sistema buscará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección.

Artículo 41. Los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría, podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo.

Artículo 42. Los cargos deberán relacionarse en su conjunto con las categorías de sueldo que les correspondan, procurando que entre un cargo inferior y el inmediato superior, existan condiciones salariales proporcionales y equitativas.

Artículo 43. Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, y organismos públicos o privados para el intercambio de recursos humanos una vez cubiertos los perfiles requeridos, con el fin de fortalecer el proceso de desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera y de ampliar sus experiencias.

Capítulo quinto. Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Artículo 44. La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. La Secretaría emitirá las normas que regularán este proceso en las dependencias.

Comentario. Es más propio hablar de *formación* que de *capacitación*, si deseamos atender fielmente el espíritu de este artículo; pues la inducción, preparación y actualización, constituyen un proceso integral orientado a formar propiamente al servidor público desde su ingreso hasta su egreso de la carrera. La formación es un proceso perpetuo a lo largo de la carrera del servidor público, cuyo movimiento va en sincronía con el desarrollo profesional del servidor público, apuntalándolo. En contraste, la capacitación es propiamente la dotación específica de destrezas, algunas muy puntuales, para ejercitar ciertas tareas, y por tal razón, ella es una parte de la formación.

Artículo 45. Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejoría en la calidad de los bienes o servicios que se presten. Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Se-

cretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo a las necesidades del Sistema.

El Reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

Artículo 46. La capacitación tendrá los siguientes objetivos:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y
- III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Comentario. La capacitación consiste en el adiestramiento para el cargo actual, no para el desempeño de puestos futuros. El efecto educativo que produce es la actualización de conocimientos y el dominio de técnicas administrativas específicas. Por lo tanto, la certificación de las capacidades profesionales adquiridas por los servidores de carrera sólo avalarán conocimientos y destrezas técnicas específicas y puntuales, no una preparación más integral.

Artículo 47. El programa de capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Comentario. Lo señalado en un comentario precedente corrobora la confusión existente entre los conceptos de formación y capacitación, pues propiamente el artículo 47 refiere a la primera.

El programa de actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría. Se otorgará un puntaje a los servidores públicos de carrera que los acrediten.

Artículo 48. Los servidores públicos de carrera podrán solicitar su ingreso en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su propio perfil profesional y alcanzar a futuro distintas posiciones dentro del Sistema o entidades públicas o privadas con las que se celebren convenios, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.

Artículo 49. Las dependencias, en apego a las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que coadyuve a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

Comentario. Hay que hacer notar nuevamente que en México existen más de 20 programas de licenciatura en administración pública, una docena de maestrías en la misma especialidad, y varios doctorados. Y se deben añadir los programas de gestión pública, gobierno, asuntos públicos y políticas públicas. Dichos programas reflejan una gran pluralidad, pues los imparten universidades públicas y privadas, y asociaciones civiles. Sin embargo, en esos planteles sólo se forman aspirantes al servicio público, pues en sus programas únicamente se puede ofrecer la *formación universitaria*. Falta un aspecto esencial de la carrera: la *formación administrativa*, que hoy en día no es brindada por ninguna institución educativa, pues ella es una función de los centros de formación profesional establecidos por el Estado. El caso representativo es la Escuela Nacional de Administración de Francia. Falta, pues, resolver el problema de establecer ese tipo de centro en México, o bien, un programa de posgrado convenido con una institución académica para que brinde la *formación administrativa*. Más adelante, en este capítulo, abundamos al respecto.

Artículo 50. Los Comités en coordinación con la Secretaría, determinarán mediante la forma y términos en que se otorgará el apoyo institucional necesario para que los servidores profesionales de carrera ten-

gan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal.

Artículo 51. Al Servidor Público de Carrera que haya obtenido una beca para realizar estudios de capacitación especial o educación formal, se le otorgarán las facilidades necesarias para su aprovechamiento.

Si la beca es otorgada por la propia dependencia, el servidor público de carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Artículo 52. Los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

Comentario. La experiencia en las universidades públicas al respecto pueden ser muy útiles, aunque no en lo referente a la carrera académica como base, como por cuanto a los programas de estímulos al desempeño académico. Hay que destacar las exigencias de graduación en maestría y doctorado, algún adelanto en la carrera académica, y la comprobación de actividades, como fundamentos de la superación de profesores e investigadores. Otro tanto se puede decir del SNI.

Artículo 53. Cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público de carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación.

De no aprobar la evaluación, se procederá a la separación del servidor público de carrera de la Administración Pública Federal y por consiguiente, causará baja del Registro.

Capítulo sexto. Del Subsistema de Evaluación del Desempeño

Artículo 54. La evaluación del desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

Artículo 55. La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

- I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;
- II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley;
- III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;
- IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia; y
- V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento.

Artículo 56. Los estímulos al desempeño destacado consisten en la cantidad neta que se entrega al servidor público de carrera de manera extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

Las percepciones extraordinarias en ningún caso se considerarán un ingreso fijo, regular o permanente ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos.

Comentario. Los estímulos al desempeño deben ser ingredientes que impulsen a la carrera académica, de modo que deben ser claramente definidos como un energético que la mueven. La experiencia en las universidades públicas es diversa a lo dicho: los programas de estímulos al desempeño no sólo están fuera de la carrera académica, sino que la han sustituido como energía de la superación de profesores e investigadores. No está de más considerar que el supuesto de que los estímulos al desempeño no constituyen parte del sueldo del servidor público, puede contravenir tácita y directamente lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, donde se señala que: “el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad, o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo”.

El Reglamento determinará el otorgamiento de estas compensaciones de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas comprometidas.

Artículo 57. Cada Comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia.

El Comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas.

La dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria. Ello, de conformidad con las disposiciones del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño.

Se consideran sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Éstos quedarán asentados en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

Artículo 58. Los Comités en coordinación con la Secretaría realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del Sistema. Asimismo, establecerán los métodos de evaluación de personal que mejor respondan a las necesidades de las dependencias.

Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su puesto.

Capítulo séptimo. Del Subsistema de Separación

Artículo 59. Para efectos de esta Ley, se entenderá por separación del servidor público de carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

Artículo 60. El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;
La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;
- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y
- VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente de manera recurrente en los términos que señale el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Artículo 61. La licencia es el acto por el cual un servidor público de carrera, previa autorización del Comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada.

La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un período similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.

Artículo 62. Para cubrir el cargo del servidor público de carrera que obtenga licencia se nombrará un servidor público de carrera que actuará de manera provisional. La designación del servidor público que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias.

Aquellos servidores profesionales de carrera que se hagan cargo de otra función, deberán recibir puntuación adicional en su evaluación de desempeño.

Artículo 63. La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en esta o en otras leyes aplicables.

Capítulo octavo. Del Subsistema de Control y Evaluación

Artículo 64. La Secretaría con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

Artículo 65. La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias.

Artículo 66. Los comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas.

Capítulo noveno. De la estructura orgánica del sistema

Sección primera. De la Secretaría

Artículo 67. Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Sistema contará con los siguientes órganos:

- I. La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.
- II. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y
- III. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

Artículo 68. La Secretaría se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 69. La Secretaría contará con las siguientes facultades:

- I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente;
- II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema;
- III. Administrar los bienes y recursos del Sistema;
- IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema;
- V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal;
- VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;
- VII. Aprobar la constitución o desaparición de los Comités;
- VIII. Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en el Reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación;
- IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema;
- XI. Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento;
- XII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales;
- XIII. Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias;

- XIV. Aplicar la presente Ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema;
- XV. Ordenar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;
- XVI. Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación;
- XVII. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones, y
- XVIII. Las demás que se establezcan en la presente Ley, su Reglamento y disposiciones aplicables.

Sección segunda. Del Consejo Consultivo

Artículo 70. El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los Comités Técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Son atribuciones del Consejo:

- I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la administración pública;
- II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema;
- III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador;
- IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización;
- VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo, y
- VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 71. El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico.

Sección tercera. De los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección

Artículo 72. En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Artículo 73. Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior.

Artículo 74. Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

Artículo 75. En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen;

- II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación;
- III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso;
- IV. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley;
- V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública;
- VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución;
- VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia;
- IX. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de este ordenamiento, y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y
- X. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.

TÍTULO CUARTO

Capítulo primero. Del recurso de revocación

Artículo 76. En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Artículo 77. El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;
- II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;
- III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;
- IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;
- V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y
- VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

Artículo 78. El recurso de revocación contenido en el presente título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del presente recurso.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Título.

Capítulo segundo. De las competencias

Artículo 79. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 80. En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competereá conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Esta Ley entrará en vigor a partir de ciento ochenta días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo Segundo. El Reglamento de la presente Ley deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

El Consejo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

Artículo Tercero. A la entrada en vigor de la Ley, todos los servidores públicos de confianza en funciones sujetos a la misma, serán considerados servidores públicos de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría, en coordinación con las dependencias, para su ingreso al Sistema.

Para estos efectos, las dependencias deberán impartir cursos de capacitación en las materias objeto del cargo que desempeñen.

Ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la presente Ley podrá ser considerado Servidor Público de Carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo Cuarto. Cada dependencia, conforme a los criterios que emita la Secretaría, iniciará la operación del Sistema de manera gradual, condicionado al estudio que se realice sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura de la dependencia respectiva, sin excederse del plazo máximo establecido en el párrafo siguiente.

El Sistema deberá operar en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley.

Una vez publicado el Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el Registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de esta Ley los concursos a primer ingreso.

La contravención a esta disposición será causa de responsabilidad del servidor público que haya autorizado nombramientos sin apearse

al proceso de ingreso contenido en la presente Ley y motivará su nulidad inmediata.

Artículo Quinto. Los servidores públicos de las dependencias que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley tengan en operación un sistema equivalente al del Servicio Profesional de Carrera que se fundamente en disposiciones que no tengan el rango de ley, deberán sujetarse a este ordenamiento en un plazo de 180 días contados a partir de la iniciación de su vigencia.

A efecto de no entorpecer la implantación y operación del Sistema, los Comités de cada dependencia podrán funcionar temporalmente sin personal de carrera de la dependencia, hasta que se cuente con estos servidores en la propia dependencia.

Artículo Sexto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará las previsiones necesarias en el proyecto anual de Presupuesto de Egresos de la Federación para cubrir las erogaciones que deriven de la aplicación de esta Ley con cargo al presupuesto de las dependencias.

Artículo Séptimo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Se abroga el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de junio de 1984. Las referencias a esta Comisión se entenderán realizadas a la Secretaría de la Función Pública.

México, D. F., a 3 de abril de 2003. Dip. Armando Salinas Torre, Presidente. Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente. Dip. María de las Nieves García Fernández, Secretaria. Sen. Yolanda E. González Hernández, Secretaria. Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de abril de dos mil tres. Vicente Fox Quesada. Rúbrica. El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda. Rúbrica.

III. COMENTARIOS SOBRE LA LEY

A lo largo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera hicimos algunas anotaciones que consideramos de interés especial. Ahora nos proponemos abordarla de un modo general, aunque sintético.

De entrada es conveniente recordar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay muchas e importantes referencias al servicio público que han estado apuntando hacia su profesionalización, toda vez que establecen los marcos jurídicos de su desempeño. Al respecto, los funcionarios federales tienen únicamente las facultades que son expresamente concedidas por la Constitución; es decir, que su desempeño no obedece a un arbitrio ilimitado, sino a competencias expresamente determinadas por principio. Esto previene el ejercicio en el sentido estamental de cargo, por el cual el servidor público pudiera juzgar como infinito su abanico de posibilidades de acción, dotándose a sí mismo de una discreción omnímoda. El artículo 124 constitucional, por lo tanto, constituye una de las piezas angulares del servicio público por establecer, también por principio, por las funciones públicas están expresamente delimitadas.⁴⁵

Asimismo, la Constitución consagra los requisitos, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los servidores públicos, definiendo como tales, a los funcionarios, empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública (artículo 108). Consecuentemente, todo ciudadano tiene el derecho de ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que mande la ley (artículo 33), estableciéndose de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público.

A partir de la expedición de la Ley que establece el Servicio Profesional de Carrera, se alteró profundamente una importante

⁴⁵ Chanes Nieto, José, *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 1997, pp. 15, 16 y 18, 28-31 y 34.

disposición constitucional: la facultad del presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho y demás empleados de la Unión, *cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes* (artículo 89, frac. II). Debido a que los *otros* modos de nombramiento de los servidores públicos son los menos, siendo pues excepción y no regla, dicha potestad presidencial se ha ejercitado de manera omnímoda.

Igualmente, la Constitución manda que la designación del servidor público se haga mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y ordena que para tal efecto se establezcan escuelas de administración pública (artículo 123, apartado B, frac. VIII). El primer mandato se cumplirá a través del sistema de méritos establecido por nueva la ley, pero no el segundo, pues esta disposición se mantiene silente al respecto.

La Constitución Política ordena que todo servidor público debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos de que dispone, para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación (artículo 134); igualmente, dichos servidores deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículo 109, frac. III). Ahora ya será posible aquilatar el grado de desempeño de los servidores públicos, y cualificar su eficiencia y eficacia, así como la legalidad, lealtad e imparcialidad con que sirven a la ciudadanía.

También la carta magna trata con las responsabilidades de los servidores públicos. Aquí nos ceñiremos a la responsabilidad administrativa, que se refiere a las sanciones administrativas de los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (artículo 109, frac. III). Hay que observar que, entre las causas de responsabilidad administrativa, se encuentran las deficiencias en el desempeño de labores. Dichas sanciones consisten en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones eco-

nómicas (artículo 113). Con la nueva Ley se cuenta con los mecanismos y las instituciones que permitan detectar las deficiencias de desempeño.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto de servidor público, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. La nueva Ley lo está considerando en otro de ámbito constitucional, pues los integrantes del servicio público desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares. Esto no significa, empero, que se deba obviar las implicaciones laborales inherentes al Servicio Profesional de Carrera, pues también está compuesto por trabajadores, es decir, trabajadores del Estado.

En segundo lugar, la nueva Ley establece procesos de selección inéditos y un sistema institucional que norma los concursos de ingreso. En efecto, se estableció un sistema dedicado a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, que fijará los estándares de desempeño exigidos y el modo como se deben satisfacer; que aquilatará la validez de grados y títulos; y se solicitará la intervención de las instituciones universitarias para que colaboren al efecto.

En tercer lugar debemos insistir en que la nueva Ley ha omitido el establecimiento del centro de enseñanza de administración pública, tal como lo manda la Constitución, y que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo Federal. En nuestro entender debe ser un plantel de complementación y aplicación, es decir: dada como supuesta la formación universitaria, ese plantel brindaría la formación administrativa práctica que complete a la primera. Debe tratarse de una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos cuyo destino sea ocupar los cargos del Servicio Profesional de Carrera y, por consiguiente,

colaborar en la selección y formación de los novicios, así como capacitar continuamente a los veteranos. En suma: una escuela tal podría recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso, y brindándoles la formación administrativa, los dotaría con las capacidades de desempeño necesarias para ejercitar las funciones públicas.

En cuarto lugar trataremos al tipo de servidor público que debe ingresar al servicio profesional de carrera. Al respecto la nueva Ley no consideró la integración de *cuerpos de funcionarios generalistas*, cuyo ejercicio se realiza en una franja horizontal a través de las distintas secretarías de Estado y ocupan cargos de elevada responsabilidad. Su perfil de desempeño es el diseño y hechura de política pública; la planificación; la coordinación; la dirección y la evaluación del desempeño gubernamental. Esta es la opción exitosa en las naciones administrativamente desarrolladas de Europa, y que se adoptó en Argentina. En México se escogió algo distinto: la analogía entre cargos del Catálogo y los mandos de la administración pública, lo que producirá un Servicio Profesional de Carrera con poco espíritu de cuerpo.

Finalmente consideramos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera formulada como una disposición de rango tan elevado como la Ley Orgánica de la Administración Pública, pues fue hecha en el Congreso de la Unión.

Capítulo cuarto. El servicio profesional de carrera	91
I. Diagnóstico sobre la formación profesional del servicio público en México	92
1. Metodología del diagnóstico	95
2. Deficitarios principales en la formación de administradores públicos	98
3. Recomendaciones sobre el mejoramiento en la formación profesional de administradores públicos	102
II. El servidor profesional de carrera: requerimientos de profesionalización	106
1. Perfil deseable del administrador público	106
2. Perfil profesional	107
3. La escuela profesional del servicio público	110

CAPÍTULO CUARTO

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

En la nueva Ley se optó por denominar *servicio profesional de carrera*, al conjunto de funcionarios públicos que la integrarán. La idea sugiere un *cursus honorum* estable y progresivo de sus miembros, así como el carácter de su pericia. Se trata de un grupo de servidores públicos cuya profesión es el ejercicio de la administración pública, es decir: la gestión de los asuntos comunes referentes a la persona, los bienes y las acciones del ciudadano como miembro del Estado, así como a su persona individual, sus bienes y sus acciones como interesantes al orden público.

Esa gestión, que entraña las relaciones inherentes a la comunidad nacional como un todo, y del ser humano como persona cuyos actos y bienes puedan interesar a esa comunidad, sugiere la formación de un experto en administración pública que la abraza como profesión y vocación.

En primer lugar, ese profesional debe ser *formado*. En segundo lugar, debe ser formado con la finalidad de *administrar*. Es decir: debe ser formado con los siguientes propósitos: *dirigir, coordinar y controlar a una multitud de personas, para de tal modo realizar los fines del Estado*.⁴⁶

Sin embargo, administrar es una tarea compleja. Tal como lo advirtió un destacado autor:

⁴⁶ White, Leonard, *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964, p. 2.

administrar no es cosa de oprimir un botón, tirar de una palanca, dar órdenes, estudiar estados de pérdidas y ganancias, promulgar leyes y reglamentos. *Administrar* es más bien tener la facultad de determinar lo que vaya a ocurrir con las personas y la felicidad de pueblos enteros, el poder de dar forma al destino de una nación y al de todas las naciones que forman al mundo. La labor ejecutiva, por lo tanto, es tarea del hombre de Estado y las técnicas que el funcionario emplea son sólo consecuencia de las fuerzas que pone en movimiento y que ayuda a dirigir.⁴⁷

Habida cuenta de la complejidad inherente de las tareas de quien administrará profesionalmente, la formación para la carrera administrativa en México deberá comenzar con la exploración de la situación actual en el nivel de desempeño de los servidores públicos, la capacidad de los planteles de enseñanza, la conveniencia de un centro de formación profesional de Estado y la necesidad de un programa de posgrado con énfasis en la formación administrativa.

A ese respecto hay algún progreso, tanto en lo que atañe a nuestro país, como en lo que concierne a las realidades iberoamericanas, las más próximas a la nuestra.

I. DIAGNÓSTICO SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

Esa experiencia se remonta apenas una década atrás. Derivó de un diagnóstico preparado como parte de una investigación sobre la formación profesional de administradores públicos en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú, preparado como elemento medular del programa de trabajo de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP).⁴⁸ La investigación fue muy amplia por cuanto

⁴⁷ Dimock, Marshall, *Principios y normas de administración*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965, p. 163.

⁴⁸ Etkin, Jorge y Petroni, Aníbal, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Argentina*, 1990; Saravia,

al universo conceptual del *administrador público*, de modo que no se restringió al servidor público de carrera, toda vez que comprendió tanto a los planteles universitarios de enseñanza en administración pública,⁴⁹ como a los centros de formación profesional dependientes del Estado.⁵⁰

Hasta donde sabemos no existe ningún trabajo similar sobre la materia, toda vez que sus resultados hoy en día pueden arrojar mucha luz sobre el escenario actual en el cual se establecerá el servicio profesional de carrera. En todo caso, el servidor público de carrera no sólo es un administrador público, sino también su tipo más puro.

En efecto, ese servidor público de carrera es precisamente al que se refiere Hegel, cuando le alaba por sacrificar su satisfacción personal a favor del interés público. Su labor es de rango tal, que en el cumplimiento de sus deberes se halla el sustento

Enrique, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Brasil*, abril de 1991; Gáneva, Iveta, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Costa Rica*, septiembre de 1990; Guerrero, Omar, *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, 1991; Ruiz Carrillo, Jorge y Castillo, Gloria, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Perú*, noviembre de 1990.

49 Las instituciones académicas comprendidas en la misión fueron las siguientes: Universidad Central de Venezuela: Escuela de Administración y Contaduría de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales; Universidad Nacional de Piura, Perú: Escuela de Administración; Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia: Facultad de Ciencias Económicas y Financieras; Universidad Nacional de Cuyo, Argentina: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Magister en Organizaciones Gubernamentales; Universidad Autónoma de Santo Domingo: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Departamento de Administración); Universidad de Costa Rica: Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración Pública.

50 Por su parte, los planteles de formación de servidores públicos de carrera fueron: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia; Gobierno de Venezuela: Escuela de Gerencia Social; Gobierno de Brasil: Escola Nacional de Administração Pública; Gobierno de Nicaragua: Instituto Nacional de Administración Pública; Gobierno de Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública.

de la solidez del Estado.⁵¹ Él es, en fin, de quien dice Weber que encarna el honor del servidor público.⁵²

Debido a que el Estado es la red de organizaciones complejas más grande, variada y diversificada, demanda el concurso de todas las profesiones, antiguas y modernas. Pero dentro de la gama casi infinita de profesiones que convergen en su magno espacio laboral, el desempeño de sus funciones ha requerido de expertos en materias propiamente administrativas que son inherentes al Estado, y que otras profesiones no pueden satisfacer. El Estado precisa de profesionales con inclinaciones propias en administración, es decir, de profesionales de la administración pública como tal.

El servidor público de carrera personifica, por antonomasia, al *administrador público* que requiere el Estado, cuyo carácter peculiar es dirigir, coordinar y controlar las actividades de otros. Esta labor, por consiguiente, es distinta a la que realizan otros servidores públicos como el médico, el ingeniero y el abogado que laboran en el Estado. La peculiaridad de la administración es que no puede ser ejercitada individualmente, sino en forma social.⁵³ De manera que todo profesional que labora en el Estado será administrador público cuando realice las funciones arriba enunciadas, desempeñándose consecuentemente de un modo diverso a como lo demanda la medicina, la ingeniería y la abogacía. En efecto: la carrera administrativa significa la congelación del ejercicio de las especializaciones universitarias de origen entre quienes las abrazan como profesión, pues administrar públicamente entraña desempeñar las labores antedichas.

El resultado de la formación para administrar es un servidor público profesional *generalista* o *especialista*, según el servicio público consista en una carrera administrativa de alcance integral

51 Hegel, G. W. F., *Filosofía del derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976, pp. 301-302.

52 Weber, Max, "La política como vocación", *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, México, año V, núms. 16 y 17, 1959, pp. 261 y 262.

53 White, obra citada, p. 2.

en la administración pública, o de una de sus ramas, como el servicio exterior o el servicio electoral.

Volviendo a los trabajos antes referidos —junto con las aportaciones de especialistas en desarrollo curricular en administración pública, congregados en 1991 en Santafé de Bogotá—,⁵⁴ debemos añadir que en ellos se sustentaron un conjunto de recomendaciones dirigidas a la modernización de los planes de estudio en administración pública con miras a la profesionalización del servicio público, que pueden ser hoy en día de utilidad. Esas recomendaciones fueron vertidas en diez países iberoamericanos cuyas instituciones de enseñanza de la administración pública, tanto las universitarias como los centros de formación gubernamentales de servidores públicos de carrera, las recibieron como insumos para la modernización de sus planes de estudio.⁵⁵

Todos estos trabajos estuvieron centrados en la modernización curricular, pero no se limitaron a ella, pues sus beneficios se extendieron a la innovación en los métodos de enseñanza, los programas de estudio y la formación de profesores.

1. Metodología del diagnóstico

Particularmente en lo que atañe a nuestro país, con objeto de realizar el diagnóstico sobre la formación de administradores públicos, previamente se determinaron los marcos generales del problema de acuerdo con lo siguiente:

⁵⁴ Los resultados de la reunión cuajaron en un documento de trabajo titulado *Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica*, Caracas, Centro de Administración para el Desarrollo, 1991, preparado por el autor de esta obra.

⁵⁵ La promoción de estas recomendaciones fue confiada a quien escribe estas líneas. Los resultados están en el *Informe General de la Misión de Modernización Curricular y Mejoramiento de los Sistemas Pedagógicos de Enseñanza-Aprendizaje, efectuada en Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina, Brasil República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala*, del 1o. de junio al 8 de agosto de 1992.

1. El diagnóstico se ciñó al nivel de enseñanza profesional de licenciatura, en atención a su correspondencia exacta con el criterio establecido por la RIGEP referente a la formación de administradores públicos. El posgrado propiamente sólo colabora de manera parcial en dicha formación, así como en sus niveles de actualización y especialización, pues la maestría prepara para tres propósitos opcionales: para la metodología, para la docencia o para el desempeño profesional. El doctorado, por su parte, forma para la investigación original.
2. La investigación se circunscribió al análisis de las carreras profesionales que *expresa y propiamente* están dedicadas a la formación de administradores públicos, atendiendo los siguientes criterios: carreras profesionales cuyos currícula están destinados *exclusivamente* a dicha formación, y carreras profesionales cuyos currícula están *preferentemente* destinados a esa formación.

Esta selección obedeció a la naturaleza del servicio público en México y, como lo anunciamos, al criterio delineado por la RIGEP para incluir a las carreras que formen administradores públicos. Con base en estos marcos fueron omitidas aquellas profesiones en cuyos objetivos dicha formación sea secundaria, residual u opcional, salvo un caso que enseguida explicaremos. Dentro de la categoría incluyente se comprendió a las licenciaturas en administración pública, y las licenciaturas en administración con concentraciones terminales en administración pública, cuando está explícitamente manifiesto en el perfil profesional y debidamente justificado en el plan de estudios.⁵⁶

⁵⁶ La nómina de instituciones de enseñanza profesional en Administración Pública, entonces estudiada, fue la siguiente: escuelas y facultades en ciencias políticas y sociales: Universidad Nacional Autónoma de México (Ciudad Universitaria), y las universidades autónomas de Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua y Tlaxcala, así como la Universidad Iberoamericana. Escuelas y facultades en ciencias políticas y administración pública: universidades autónomas de Campeche, Estado de México y Nuevo León. Instituciones educativas

Al margen, como categoría excluida, están las carreras profesionales en cuyos objetivos curriculares el servicio público fuera opcional, entre otros géneros de ocupación o desempeño, y que aun estando explícito en el perfil profesional, no se justificara en el plan de estudios.

3. El diagnóstico enfatizó los aspectos de enseñanza, dentro de los rasgos generales de la formación. La profesionalización en administración pública tiene dosis variables de enseñanza dentro de la formación, con base en las tradiciones nacionales del caso.⁵⁷ Hay países que enfatizan la preparación profesional en el aprendizaje y la vivencia en el servicio público, soslayando los aspectos de enseñanza. Las escuelas de formación de servidores públicos de carrera

en ciencias sociales: universidades autónomas de Sonora, Hidalgo y Baja California Sur. Facultades en comercio y administración: universidades autónomas de Morelos, San Luis Potosí y Tamaulipas (en etapa de extinción). Escuelas de administración: universidades de Guadalajara y de Occidente (Sinaloa), y Universidad Autónoma de Puebla. Otras instituciones académicas: El Colegio de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán (UNAM) y Universidad del Noreste (Coahuila). Hay que añadir a esta lista la fundación de la carrera en administración pública en las universidades estatales de Guanajuato, Aguascalientes y Querétaro. Así como en Tabasco, a cargo de la Universidad Popular de la Chontalpa (en la ciudad de Cárdenas); en Oaxaca, dentro de la Universidad del Istmo (en la ciudad de Xochitepec); y en el Colegio de Veracruz (Xalapa). Recientemente, el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, aprobó la creación de la licenciatura en gobierno y administración pública.

⁵⁷ André Molitor explica que “la formación es un proceso global y complejo en el que se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata; a saber, cumplir una misión o incluso seguir una carrera en la administración pública”, *Las ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública*, Madrid, UNESCO-Instituto Nacional de Administración Pública, 1961, p. 15. La enseñanza, por su parte, es “la organización y el control generalmente planeado y deliberado del medio ambiente para facilitar el aprendizaje de los alumnos”, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza, *El diseño de planes de estudio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, dos volúmenes, vol. I, p. 164.

suelen poner el acento en las pasantías y ejercicios aplicados; es decir, se empeñan en todos aquellos procesos que capacitan al administrador público para desempeñarse actualmente, así como aquellos otros relativos a una carrera administrativa, hasta el retiro. Otros países enfatizan la enseñanza, de modo que las profesiones administrativas se cursan en las universidades junto con una variedad de objetivos académicos, entre ellos, sentar bases para la formación o dotarle de conocimientos sin fines aplicados. Hay, asimismo, tradiciones intermedias que equilibran curricularmente los ingredientes de enseñanza y formación.

En México se han desenvuelto ambas tradiciones, aunque más vigorosa y extensamente la fundada en la enseñanza, que de antaño se ha encomendado a las instituciones de educación superior. Hay que anotar, sin embargo, que la preparación profesional está nutrida con una fuerte dosis de formación a través de asignaturas aplicadas y de una variedad de cursos de actualización.

Con base en lineamientos similares, las exploraciones curriculares en los países hermanos mencionados produjeron resultados análogos al caso de México. Los cuales se describen a continuación.

2. Deficitarios principales en la formación de administradores públicos

Los problemas identificados consisten en deficiencias manifiestas o en insuficiencias de acciones emprendidas cuyos resultados han sido incompletos o insatisfactorios, así como la inactividad manifiesta o la inercia, según se deduce del listado siguiente:

- rezago y obsolescencia de los planes y programas de estudio con relación a las realidades de entonces;
- debilidad de los programas gubernamentales de formación;
- disociación entre enseñanza y formación;

- desapego entre la enseñanza y la realidad del campo de desempeño profesional;
- ausencia de educación continua;
- uso excepcional de la enseñanza a distancia;
- soslayo de la formación profesional progresiva;
- precariedad de la investigación y desarticulación con la docencia;
- predominio de la cátedra magistral y desuso del sistema tutorial;
- insuficiencia de profesores de carrera;
- carencia de estudiantes de tiempo completo y medio tiempo;
- escasez de insumos bibliográficos.

La obsolescencia y rezago de los planes de estudio obedecen a la incapacidad de las instituciones universitarias para instrumentar mecanismos de actualización continua, y a la parálisis o lentitud de los procesos de renovación e innovación de los contenidos de los programas de estudio. Hay que anotar, sin embargo, que la obsolescencia y el rezago no son iguales en todos los países y todas las universidades. Hay casos, como en Costa Rica, Argentina y Brasil, donde algunos establecimientos educativos tienen grandes adelantos temáticos y sus planes de estudio están actualizados. En contraste, en México existen instituciones con *pensum* relativamente actualizados, en tanto que otros detentan planes de estudio con de 15 años de antigüedad o más.

Por cuanto a la debilidad de los programas gubernamentales de formación del personal público de carrera, hay que recordar que obedecen a una condición estructural del servicio público en Iberoamérica: la inmadurez de la carrera administrativa a pesar de los casos donde su existencia en añeja y, por ende, la falta de planteles de formación profesional de Estado. Esto explica la endeblez de los programas de capacitación y el desuso de estadías, prácticas profesionales y talleres, o su limitado empleo.

Muy relacionado con lo anterior se halla la disociación entre enseñanza y formación, que es una de las expresiones de la desvinculación universidad-gobierno. La universidad sólo puede educar y no se le debe acreditar —como se hace a veces—, ser causa de los males que privan en la administración gubernamental. Y el gobierno sólo puede formar, de modo que para articular la enseñanza y la formación deben tenderse puentes en los currícula universitarios donde se diseñen pasantías y prácticas profesionales, y disponer en los programas de formación gubernamental con criterios aplicados que sirvan de guía para que las universidades proyecten adecuadamente las pasantías y las prácticas profesionales, así como los planes de estudio.

La educación continua no es un hábito de trabajo académico usual y consolidado en las universidades iberoamericanas, pudiendo ser un vínculo muy conveniente para relacionar la enseñanza y la formación, pues en ella radica la esencia de la extensión universitaria como externación de la educación pública superior en la sociedad y el gobierno, a través de sus egresados.

La enseñanza a distancia es un suceso excepcional dentro de los programas universitarios y, cuando existe, sigue siendo similar a la instrucción presencial —escolarizada—. El uso insuficiente de este método de enseñanza imposibilita la preparación de administradores públicos en los lugares donde se ejercitan, evitando que muchos funcionarios públicos reciban los cursos en sus lugares de desempeño independientemente de la distancia que medie, toda vez que se podría prescindir de la cátedra magistral en favor de la tutoría y el uso de bibliografía autoprogramada, facilitándose el autoaprendizaje.

Hay que destacar que la carencia de una formación profesional progresiva ha impedido preparar adecuadamente a los administradores públicos en función de su vocación, capacidades y aptitudes, y ha frenado programas propicios a las necesidades del empleo público.

Sin embargo, el aspecto más preocupante derivado del diagnóstico es la precariedad de la investigación en administración

pública, careciéndose de su efecto irradiador y de repercusión. Muchos de los rezagos en la formación de administradores públicos en cuanto a enseñanza, capacitación, contacto con la realidad de desempeño profesional, desconocimiento del valor de los internados y prácticas profesionales, y otros muchos problemas, obedecen en buena parte a los deficitarios de investigación. Ciertamente el rezago de los currícula nace del desconocimiento de la realidad administrativa de los países iberoamericanos y de las necesidades de capacitación, sin descontar que los contenidos de planes y programas de estudio no están debidamente nutridos por la investigación a través de bibliografías, estudios de casos y otros insumos más. Es igualmente perniciosa la desvinculación de la investigación y la docencia, que marchan por separado, y que han convertido a las universidades en transmisoras de conocimientos de otras realidades, no en productoras de ciencia y tecnología en beneficio de los países.

La enseñanza universitaria y la formación gubernamental de servidores públicos de carrera continúan obedeciendo al uso de la cátedra magistral, hoy día muy desnaturalizada y carente de renovación, toda vez que es patente la ausencia de innovación de métodos de enseñanza como el estudio de casos, los seminarios y los talleres, además del sistema tutorial fundado en la educación programada y el autoaprendizaje. La tutoría, fundamento de la enseñanza a distancia, la maestría y el doctorado, es un instrumento docente carente de empleo efectivo y en gran escala en Iberoamérica.

El ejercicio docente sigue siendo efectuado principalmente por profesores de asignatura, cuya presencia en las universidades se reduce a la cátedra misma. Todavía no se generaliza el concurso del profesor de carrera, a tiempo completo, dedicado esencialmente a labores tutorales en el posgrado y la educación a distancia, y a los trabajos de investigación y divulgación del conocimiento. Es perceptible, asimismo, la carencia de contacto de los catedráticos con la realidad debido a la omisión de pasantías profesoriales en el sector público. También es visible la

falta de la actualización académica de los profesores de asignatura que se desempeñan en el gobierno por ausencia de pasantías funcionariales en las universidades.

La falta de bibliografía es otro deficitario mayúsculo. Destaca la necesidad de fortalecer programas de producción bibliográfica para llenar el vacío, que comprenda libros de texto, antologías y materiales de enseñanza. Es significativamente importante la preparación de libros de autoaprendizaje para el fortalecimiento de la enseñanza a distancia, sin menoscabo de un uso extensivo en el sistema presencial.

La relación de problemas detectados no se agota con esta lista, pero tales fueron los principales.

3. Recomendaciones sobre el mejoramiento en la formación profesional de administradores públicos

De los trabajos mencionados se desprendieron un conjunto de recomendaciones, que juzgamos de utilidad actual para la modernización curricular en la formación de administradores públicos en México. A saber:

- acercamiento entre el ámbito de desempeño profesional y las instituciones universitarias;
- organización y medios de la enseñanza;
- modernización curricular;
- perfil deseable del administrador público.

Por principio, se destacó la necesidad de que las universidades y los centros de enseñanza académica se vincularan más estrechamente al campo de desempeño profesional de sus egresados, con la finalidad de alcanzar los siguientes objetivos: fortalecer a la extensión universitaria; acercar las tareas académicas a la realidad de enseñanza; vincular estrechamente la enseñanza y la formación; generar un uso pleno de la educación continua; e instituir fundaciones de egresados.

Hay que destacar que, en la medida que el carácter del servicio público en Iberoamérica es diverso al europeo y que la índole de la enseñanza de la administración pública obedece a esta peculiaridad, la extensión universitaria puede ser de gran utilidad para aproximar las instituciones académicas a los ámbitos de desempeño profesional en la administración pública. La extensión consiste en la presencia permanente de la universidad en la sociedad, el Estado y las asociaciones privadas, a través de sus egresados, que en esos espacios de la vida civil tienen sus ámbitos de desempeño profesional.

Al respecto, los planes de estudio pueden comprender talleres cuyo ejercicio se realice en las organizaciones públicas, privadas y de asociaciones civiles, y derivar en la recepción profesional mediante un informe de trabajo. Se puede incluir a las prácticas profesionales encaminadas a la capacitación en tecnologías administrativas específicas, ejercitadas en los ámbitos de desempeño profesional, así como seminarios de tesis cuyos temas de investigación sean los problemas nacionales inherentes a la administración pública.

Los talleres, las prácticas profesionales y los seminarios de tesis, constituyen un adecuado vínculo con la realidad de enseñanza, y son un instrumento apropiado de capacitación en las tareas administrativas públicas. Paralelamente a los planes de estudio que entrañan los instrumentos de formación, puede establecerse un servicio social eficiente, así como un sistema de pasantías semestrales y anuales.

Por cuanto al servicio social, siendo su objeto que los estudiantes universitarios retribuyan a la sociedad el apoyo que les brinda, puede también servir para facilitar la aplicación de conocimientos. En efecto, sería muy beneficioso porque extiende a la sociedad los beneficios de la ciencia y la tecnología administrativa y consolida la formación profesional de los administradores públicos. Por su parte, las pasantías o internados semestrales y anuales pueden fortalecer los vínculos universidad-gobierno y dar pie a una oportuna articulación entre la enseñanza y la for-

mación de administradores públicos. Las pasantías son más fáciles allí donde existe una carrera administrativa, pero no es menos necesaria donde no la hay, pues la formación de administradores públicos es una necesidad social sentida en muchos países.

Se debe resaltar el valor de la educación continua como un medio de conservación y vitalidad de la extensión universitaria, principalmente a través de cursos de actualización y programas de perfeccionamiento. La condición cambiante del planeta significa una propensión creciente al rezago de conocimientos y la obsolescencia de tecnologías en administración pública. Quienes egresaron antaño de las aulas universitarias son portadores de saberes y destrezas rebasadas por los acontecimientos que marcan sus campos de desempeño, de modo que requieren de la educación continua para mantenerse permanentemente actualizados, adquirir el adiestramiento sobre las nuevas tecnologías y perfeccionar su nivel de desempeño ante situaciones más complejas y cambiantes. Las universidades y los planteles de formación de servidores públicos de carrera pueden signar convenios de colaboración que ofrezcan, dentro del marco de la educación continua, los instrumentos de actualización, perfeccionamiento y adiestramiento que requiere un administrador público moderno.

Hay que añadir que la universidad y el gobierno se desenvuelven, en buena parte, por medio de los vínculos informales que como puentes han tendido los administradores públicos emanados de la primera. En conveniente institucionalizar esta relación y hacerla trascender más allá de las funciones tradicionales de los colegios profesionales y las asociaciones de egresados, en el sentido de que son salvaguardas del ejercicio profesional ético, y mirar por la creación de fundaciones que desempeñen nuevos quehaceres ligados a la asesoría y la consultoría, que a la universidad no siempre le es dado realizar. Se ha recomendado que las fundaciones de egresados, a través de éstos y otros quehaceres, contribuyan a la provisión de recursos para las univer-

sidades y colaboren a su vinculación con los nuevos ámbitos de desempeño profesional.

Con respecto a la modernización curricular en administración pública, las recomendaciones se centraron en los siguientes rubros:

- actualización de los planes y programas de estudio;
- diseño curricular con la introducción opcional de la formación profesional progresiva;
- recomendación de un núcleo de asignaturas básicas y un núcleo de asignaturas complementarias;
- distinción del papel de la licenciatura y el posgrado;
- incorporación de actividades aplicadas en los currícula;
- agregación de seminarios de investigación y de tesis en los currícula, y formular programas de recepción profesional optativos;
- asociación a los planes y programas de estudio con las pasantías en los campos de desempeño e intensificación del servicio social.

El campo de desempeño del administrador público debe estar basado en planes de estudio que entrañen nuevos campos de su ejercicio profesional, tales como gestión de programas sociales masivos, administración de la ecología, organizaciones de participación ciudadana, gestión de colectividades sociales, administración pública para parlamentarios y funcionarios judiciales, y otros más. Asimismo, los nuevos cometidos de la administración pública reclaman la participación del administrador público moderno en campos emergentes de actividad, por lo cual es recomendable que los *pensum* comprendan asignaturas como métodos y técnicas de consultoría, procedimientos parlamentarios y estrategias de negociación.

II. EL SERVIDOR PROFESIONAL DE CARRERA: REQUERIMIENTOS DE PROFESIONALIZACIÓN

Las recomendaciones antedichas tuvieron como finalidad establecer el perfil deseable del administrador público, así como los lineamientos de la formación profesional adecuada para alcanzar ese perfil.

1. *Perfil deseable del administrador público*

Los planes de estudio que entrañen una adecuada formación de administradores públicos, deben prepararlos para entender las complejidades de los procesos decisorios en las organizaciones públicas; desarrollar relaciones humanas armónicas en su seno; generar nuevos modos de pensar, y estimular la asunción de su papel personal en las tareas colectivas. Las labores del administrador público se desenvuelven no tanto en la aplicación de técnicas administrativas, como en los procesos de planeación, programación, y evaluación de decisiones y de políticas.

Los escenarios donde se desenvuelve el trabajo del administrador público son las organizaciones públicas y sociales en las cuales los procesos de determinación de objetivos, la toma de decisiones y las relaciones interpersonales, requieren de un profesional activo, versado y competente. Demandan a un administrador público formado adecuadamente para desenvolver las potencialidades de las organizaciones públicas modernas.

Existe pues la necesidad de segregar al *diletantismo* de las tareas principales del Estado, para llenar ese espacio con profesionalización. Esta necesidad surge cuando se cruzan y determinan mutuamente el imperativo de democratización del gobierno y el imperativo de continuidad de la actividad administrativa. Sin embargo: ¿cómo se detecta, identifica y conceptúa la necesidad de la profesionalización? Esa detección, identificación y conceptualización tienen un carácter sustancialmente social, pues está representado por la expresión, en forma de necesidad de

servicio, de un requerimiento profesional determinado que nace por una complejización de las tareas del Estado que se manifiesta cualitativa y cuantitativamente.

La necesidad sentida de servidores públicos profesionales en México nació de factores variados y complejos, que demandan personal con formación universitaria adecuada, bajo criterios científicos en la administración pública. Que esté dotado con el instrumental práctico relativo al campo gubernamental, preparado bajo valores éticos como el interés público y el servicio a la sociedad, y que esté dispuesto a cursar una carrera administrativa dentro del servicio público. En suma: junto a la necesidad sentida de la profesionalización del servidor público, existe la conciencia social de su requerimiento público imperioso.

Hasta aquí hemos tratado con las profesiones universitarias en administración pública. Hasta aquí, por consiguiente, sólo hemos considerado a la primera parte de la formación del administrador público: la formación universitaria. Falta la segunda parte: la formación administrativa, que es la que atañe a la carrera administrativa como tal, y da identidad al servidor profesional de carrera.

2. *Perfil profesional*

La carrera administrativa no es una licenciatura universitaria ni una profesión liberal, sino un *cursus honorem* ligado al desempeño continuo de funciones públicas de Estado. Consiguientemente, ella supone la enseñanza universitaria, a la que complementa y enriquece con el ingrediente de la aplicación. Sin embargo, la función de la carrera administrativa no es complementar a la enseñanza universitaria, sino al revés: es esta enseñanza la que se *realiza* a sí misma por medio de la carrera. En efecto, la carrera administrativa entraña la personificación, propiamente hablando, de la *profesión en administración pública*. Una profesión cuyos currícula entrañan un plan de estudios di-

señados específicamente para formar a quienes desempeñan funciones administrativas, que lo prepara para *administrar*, es decir: para dirigir, coordinar y controlar el trabajo de otros.

Concepto de profesión. Como carrera administrativa que es, el servicio profesional de carrera deberá estar fundado en los mismos principios que toda profesión, la cual tiene dos componentes primordiales: la práctica profesional y el nivel de comportamiento.⁵⁸ Sin embargo, hay que distinguir el carácter variable del campo de actividad, frente a la naturaleza permanente del nivel de comportamiento en toda profesión.

La *práctica profesional* es el campo de actividad que comprende a la profesión, en nuestro caso: la administración pública centralizada. El *nivel de comportamiento* refiere al grado de complejidad que alcanza el ejercicio de sus actividades administrativas, que contrasta con el realizado por no profesionales en la misma rama de actividad. La primera está determinada por la estructura nacional del empleo, el segundo por los requisitos académicos del nivel de enseñanza.

La práctica profesional en administración pública entraña varias características distintivas, a saber: es un conjunto de actividades relativas a una ocupación; sus fundamentos son susceptibles de enseñanza teórica por estar científicamente sistematizados; se activa con un elevado grado de complejidad dentro de un ámbito de la conducta social humana; y repercute trascendentalmente en lo económico y lo social de un país.

De acuerdo con lo precedente, *profesión* significa una actividad traducida en un quehacer concreto. Aquí debemos considerar el nivel complejo de comportamiento, cuya naturaleza no sólo entraña un ejercicio eficaz, sino también su fundamentación en procedimientos científicos.⁵⁹ El *quehacer eficaz* en administración pública es posible a través de un planteamiento objetivo

58 Ibarrola de Solís, María, "Plan de estudios por objetivos de aprendizaje: un enfoque", *El diseño de planes de estudio*, cit.

59 *Idem.*

del campo de aplicación, de conformidad con modelos comprobados —teórica y prácticamente— que esté fundado en información suficiente y se evalúe la consecuencia previsible de la acción. El quehacer profesional se desenvuelve en el seno de valores inherentes a la profesión, que se explayan hacia problemas existenciales tan profundos como el hombre, la vida, la sociedad y la naturaleza.

Como cualquier programa de profesionalización, la carrera administrativa está sustentada por el dominio de conocimientos y habilidades que entrañan, por principio, conceptos elevados relativos a la ciencia y la filosofía, sin los cuales no se llega a dominar plenamente.

Todo lo anterior hace entender la diferencia más notable entre un profesional en administración pública y un aficionado que labora en la misma rama de actividad: consiste en que el primero toma decisiones de trascendencia nacional con base en procesos científicos previamente aprendidos, en tanto que el segundo los ejerce fundado en su experiencia personal. Estos mismos fundamentos científicos validan y legitiman la función crítica, con raciocinio, que es inherente al ejercicio de una profesión.

Profesionalización en administración pública no significa poblarla o colonizarla con profesionales. Denota más bien la formación del administrador público para que se desempeñe dirigiendo, coordinando y controlando las labores de otros, formación que se adquiere plena y fundamentalmente con posterioridad a la enseñanza universitaria.

Profesionalización en administración pública. En efecto: la profesionalización en administración pública responde a una “demanda social sentida”, reproducida en la demanda concreta de funcionarios dotados con conocimientos superiores, con el dominio de tecnologías y con destrezas aprendidas. Estas aptitudes, producto de su preparación, son destinadas a satisfacer una demanda ocupacional precisa.⁶⁰ La profesionalización en adminis-

⁶⁰ Tónix, José Luis y otros, “La profesionalización del personal público”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, México, núm. 57, 1969, pp. 359-385.

tración pública implica un proceso de actualización continua, tanto de conocimientos como de destrezas, dentro de una ocupación determinada. Tal profesionalización está ligada al requerimiento de la carrera administrativa en el servicio, porque no siéndolo así, la profesionalización pierde significado, sentido y misión.

En suma: la profesionalización en administración pública es una tarea que se realiza por medio de la colaboración del sistema universitario y el plantel de formación creado por el Estado, pues la preparación universitaria debe ser complementada por la formación propia para los quehaceres administrativos.

3. *La escuela profesional del servicio público*

La formación profesional en administración pública se realiza a través de un programa académico, independientemente de la estrategia seguida por las naciones. Los británicos, de manera excepcional, la llevan a cabo en forma autodidáctica, en tanto que los alemanes la practican a través de un prolongado curso preparatorio, y los franceses por medio de un gran plantel de complementación y aplicación. La regla: el programa académico, es el secreto del éxito de la formación administrativa, ante la diversidad contrastante del estilo de cada país.

En otras palabras: el éxito en la formación para la carrera administrativa no radica en la estrategia seguida, porque ella está determinada por el *alma de cada pueblo*, parafraseando a Siegfried,⁶¹ sino en la presencia del programa académico. Esto explica por qué donde funciona la formación autodidáctica no se necesita una gran escuela, y donde hay una gran escuela se duda de la autodidáctica. Y sin embargo, en ambos casos la formación es exitosa.

En México han sido frecuentes las voces a favor del establecimiento de una escuela de formación profesional del servicio

⁶¹ Siegfried, André, *El alma de los pueblos*, Madrid, Edit. Norte y Sur, 1965.

público, dependiente del Estado. Igualmente, a menudo se pone como ejemplo a la célebre Escuela Nacional de Administración de Francia. Uno de los argumentos más sólidos que se explayan a favor de dicha fundación, es la corriente mundial predominante en el sentido de que sea el Estado mismo el que forme a sus servidores públicos, y que México ha estado al margen de esa saludable tendencia en perjuicio de su servicio público.

La escuela de formación profesional del servicio público tiene una misión peculiar, única, que sólo la puede desempeñar ella: desarrollar la *formación administrativa*, la cual debe ser distinguida nítidamente de la *formación universitaria*. Consiguientemente, se deben identificar los rasgos inherentes a la escuela de profesional de servicio público, pues en México podría confundirse con los establecimientos universitarios donde se imparten licenciaturas, maestrías y doctorados en administración pública.

Debemos recordar que la *formación* consiste en el proceso global y complejo dentro del cual se incluyen todas las medidas tomadas para colocar a un hombre en la situación de desempeñar la función social de que se trata; a saber: cumplir una misión o seguir una carrera en la administración pública.⁶² Es la preparación previa o simultánea al ingreso en el servicio público, cuya finalidad es adiestrar a los futuros funcionarios o completar la preparación de aquellos que acaban de ser seleccionados como tales con carácter provisional o definitivo. La formación, tal como lo hemos hecho saber, se divide en: formación universitaria y formación administrativa.

La formación universitaria tiene un carácter general y se elige preferentemente cuando se buscan funcionarios polivalentes, es decir, que sean capaces de seguir una carrera administrativa. Prepara al servidor público para comprender el mundo social donde se desempeña y lo hace entender su propia situación existencial, de modo que el entrenamiento tecnológico sin este contexto vital

62 Molitor, obra citada, p. 15.

suele provocar deficiencias de desempeño en perjuicio de la sociedad y en el descrédito del servidor público.⁶³

En contraste, la formación administrativa está fundada en las necesidades de la práctica y la acción, tal como son requeridas en el ejercicio del servicio público. La enseñanza de los funcionarios públicos dentro del curso de los problemas reales, se inicia con el manejo mismo de los negocios públicos. Generalmente se divide en dos modalidades: formación dentro del grupo funcional o formación a través de una escuela profesional.

En suma: dentro de las universidades el objeto de la enseñanza es el conocimiento, pues las labores de investigación ahondan en las condiciones donde se desenvuelve la acción del Estado —el *qué*—, los principios de su comportamiento —el *cómo*— y *las causas que inducen a la acción* —el *porqué*—; en tanto que las escuelas profesionales acentúan su función docente en las tecnologías del quehacer administrativo: el *cómo hacerlo*.⁶⁴

El plantel antes referido es una institución de formación profesional para el servicio público, establecida *por y para* el Estado, motivo por el cual depende directamente de él. Su objeto, como reza su nombre, consiste en *formar al servidor profesional de carrera* dentro del perfil de desempeño diseñado por el Estado, en consonancia de las funciones que realiza a través de la administración pública. Dicho desempeño está definido por los ingredientes de la profesionalización.

Usualmente la formación administrativa se restringe a los altos mandos de la administración pública, pero además de la formación, sus tareas se extienden a la capacitación y el perfeccionamiento. La escuela profesional del servicio público no forma parte del sistema universitario de un país, de modo que los vínculos que traba con ese sistema generalmente son por la vía de con-

⁶³ Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa: administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, pp. 356 y 357.

⁶⁴ Ridley, F. F., “Public Administration: Cause for Discontent”, *Public Administration*, Gran Bretaña, vol. 50, 1972, p. 20.

venios de colaboración. Normalmente tales escuelas están incorporadas a los regímenes jurídicos de la carrera administrativa y su función consiste en formar a los funcionarios públicos profesionales que la integran. A menudo estas instituciones tienen estatuto de rango nacional, ya se trate de un régimen federal o unitario.

Sin embargo, existe una figura académica alternativa, consistente en que dicho plantel sea una asociación civil, o bien, que el gobierno le confiera la tarea a una institución existente con esta característica. Un plantel semejante puede funcionar con más libertad institucional y mayor rigor académico. Este tipo de institución puede acoger un programa de posgrado en administración pública con énfasis en la formación administrativa, que comprenda el cúmulo de conocimiento y destrezas técnicas propias de quien será un servidor profesional de carrera. Menos que esto será insuficiente, pues su preparación está más allá de una suma de cursos inconexos, o de programas académicos de mera capacitación.

Ante esta escuela, las instituciones académicas de enseñanza en administración pública, así como en disciplinas similares, tales como ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos, además de la abogacía, la economía y otras muchas especialidades, suelen fungir como productoras de aspirantes al servicio público. La formación administrativa propiamente dicha se realiza en la escuela profesional de administración pública, cuyos programas de enseñanza y adiestramiento parten de los requerimientos gubernamentales concretos. En una escuela tal, se preparan los aspirantes al servicio público que provienen de aquellas instituciones académicas para formar al personal de carrera y los cuerpos de servidores públicos, y capacitarlos continuamente.

Existe pues una clara distinción entre la *carrera en administración pública* —acreditada por los títulos y grados académicos universitarios— y el *servicio profesional de carrera*, así denominado en México, y que en el Reino Unido se denomina *ser-*

vicio civil y en Francia *función pública*. La *carrera en administración pública* es aquella que, sustentada por títulos como licenciado en ciencias políticas y administración pública, o licenciado en administración pública, emana de los cursos universitarios y se ejercita a través de un grado académico, sea de pregrado o de posgrado. El *servicio profesional de carrera*, por su parte, es la carrera administrativa dentro del servicio público que está regida por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para el ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación continua, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo.

La distinción anterior no significa una antinomia entre la escuela profesional de servicio público y el sistema universitario, sino una distinción de ídoles, papeles y campos de actividad. Normalmente ambas entidades operan íntimamente relacionadas, por necesidades de la interdependencia que nutre sus vinculaciones.

Hoy en día persiste la conciencia sobre la necesidad social que demanda la creación de la escuela profesional para el servicio público en México. Tal como lo hicimos saber, hay un mandato constitucional insatisfecho que ordena que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el conocimiento y la aptitud de los aspirantes. Del mismo modo, dispone que el Estado organice escuelas de administración pública. Hoy en día ya estamos ante la posibilidad efectiva de alcanzar estas metas, pues se ha implantado la carrera administrativa.

Para finalizar queremos ejemplificar con el caso de un cuerpo de funcionarios que, para muchos representa la personificación emblemática del servidor profesional de carrera. Se trata de la

clase administrativa británica, que constituye un cuerpo superior de servicio público, una élite en el sentido que Vilfredo Pareto da al término: *los mejores entre los mejores*.

La clase administrativa detenta un cierto aire londinense por estar en la capital de la Gran Bretaña la mayor parte de las oficinas donde ella labora, aunque algunos de sus miembros despachan en Edimburgo y Cardiff. También es cierto que ese cuerpo es una muestra fiel de la clase media británica, pues a pesar de que un 75% de sus efectivos proceden de Oxford y Cambridge, el resto solamente ha estudiado el bachillerato. Pero ya estando dentro del servicio, muchos jóvenes han sido becados para ingresar en esas universidades y después concursar para integrarse a la clase administrativa. Tal como lo hacen saber Mackenzie y Grove, “de todas formas, el servicio civil nunca ha sido (como en el extranjero) un servicio *snob*: nadie entra por razones de prestigio, sino por un sueldo y un puesto”.⁶⁵ La clase administrativa está abierta a todos aquellos estudiantes cuyas calificaciones superiores avalen su derecho de ingreso al servicio público, aunque los egresados de Cambridge y Oxford sean quienes preponderen. Sin excepción, todos los aspirantes deben cumplir pesadas pruebas de ingreso y de aplicación general.

Esta clase fue constituida para cumplir una misión de Estado sumamente relevante: fungir como el brazo derecho de los gobiernos elegidos por sufragio y con carácter de partidista, para colaborar a su lado en asuntos de alta política, pero sin asumir una posición de partido. Sin intervenir en política partidista, sus miembros hacen *policy* de Estado porque fungen como titulares de una subsecretaría o una subsecretaría adjunta, o bien, pueden ocupar el cargo de secretario particular de un ministro; y colaborar en la formación de proyectos y programas de gobierno. Un servidor público de este talante requiere, no cabe duda, de

⁶⁵ Mackenzie, W. J. M. y Grove, J. W., *La administración central en Gran Bretaña*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1966, pp. 108 y 109.

una formación que le permita auxiliar al gobierno elegido en asuntos de Estado, sin comprometerse en tendencias partidistas que lo sitúen al margen de la institucionalidad.

En efecto, la clase administrativa participa con los ministros en la hechura de *policy* y colabora en la preparación de la legislación que será promulgada.⁶⁶ Realiza las respuestas a cartas oficiales y los cuestionamientos formulados en el Parlamento, del mismo sucede con la documentación necesaria para que los ministros intervengan en los debates camarales. La clase administrativa organiza y conduce los altos asuntos públicos en cada ministerio, y participa en las negociaciones efectuadas con otros ministerios en materias de su incumbencia.

Esta es una tarea difícil que sólo pueden realizar quienes se forman con sentido profesional, desempeñándose en una carrera administrativa apartada de la lucha política, pero comprometida íntimamente con la política institucional del Estado.

⁶⁶ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 163.

Capítulo quinto. Bases para la implantación del servicio profesional de carrera	117
Guillermo HARO BÉLCHEZ	
I. Aspectos generales	117
II. Cuatro condiciones para implantar el servicio . . .	120
1. Primera condición	120
2. Segunda condición	121
3. Tercera condición	128
4. Cuarta condición	133
5. Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal (modelo normativo)	137

CAPÍTULO QUINTO

BASES PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA⁶⁷

Guillermo HARO BÉLCHEZ

I. ASPECTOS GENERALES

Nuestro país vive momentos que reflejan avances sustantivos en diferentes órdenes de la vida política, económica y social, entre otros. Las grandes transformaciones que experimenta nos arrojan un México más plural, una sociedad cada vez más exigente para con sus instituciones, que le significa a la administración pública la imperiosa e insoslayable necesidad de incrementar su capacidad y calidad de respuesta, ante las demandas de bienes y servicios que legítimamente la población en general le requiere.

Ante ese escenario, se observa la necesidad de promover una reforma de Estado y dentro de ella, de la propia administración pública, que requiere de una verdadera transformación, que mo-

⁶⁷ Reproducido del libro *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 216-228, 229-232, 241 y 246-247. A través de las páginas siguientes, Guillermo Haro Bélchez ha realizado el planteamiento más cabal sobre los caminos y la estrategia para la implantación de lo que llamó propiamente el servicio profesional de carrera, dos años antes de la expedición de la Ley que es objeto de este trabajo.

dernice y reoriente su acción y su esencia; es decir, a retomar nuevamente el sentido de lo público, mediante la revalorización de lo social, dentro de su orientación pragmática y como marco de su quehacer cotidiano.

Para ello, es necesario la adopción de esquemas productivos que incrementen la capacidad institucional para atender los reclamos de la sociedad y por ende de quienes integran sus estructuras y ejercen la función pública: los servidores públicos.

A lo largo de los capítulos que integran la presente obra se ha descrito con detalle cuáles han sido, en muchos países, incluyendo el nuestro, los esfuerzos que se han realizado para instrumentar el servicio profesional de carrera, como una de las alternativas para mejorar la productividad y la calidad en la prestación del servicio público.

Sin duda, ello nos permite apreciar que los gobiernos fuertes tienen administraciones públicas sólidas, y éstas, para serlo, cuentan inexcusablemente con un servicio de carrera, plenamente arraigado a cada país.

En el nuestro, es de destacar las acciones que se han desarrollado fundamentalmente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. También han sido conocidos los casos de los estatutos particulares que regulan, y rigen hoy, una incipiente carrera para los funcionarios del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Instituto Federal Electoral, de la Procuraduría Agraria y más antiguos aún y con mayor éxito quizá, los del Servicio Exterior Mexicano, como ya se ha expuesto.

La perspectiva de instituir el servicio profesional de carrera en nuestro país es hoy un aspecto indispensable. Sin embargo, para el logro de ello, es necesario ir resolviendo cada una de las condiciones que implican su instrumentación y que se deben revisar.

En este sentido, se considera que las condiciones mínimas necesarias para la instrumentación del servicio profesional de carrera, podrían ser:

1. El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público;
2. La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las acciones inmediatas para su implantación;
3. Un nuevo estatuto o ley que sustituya al marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídico-laborales vigentes, y
4. El fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública para que, convertido en organismo de carácter público descentralizado, articule entre otros, los procesos vitales del funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera.

La primera y segunda condición pueden irse conformando en una primera fase, en tanto la tercera como la cuarta constituyen un cambio radical a las actuales formas de operar la administración de los recursos humanos del sector público.

Ésa es una ventaja de la propuesta que aquí se presenta, ya que se ofrecen los elementos necesarios para realizar las acciones que permitan conformar las bases e instrumentos técnicos necesarios para operar un sistema integral para la administración de los recursos humanos, que permita en su momento —una vez cumplida la tercera y cuarta condición— convertirse en el servicio profesional de carrera.

II. CUATRO CONDICIONES PARA IMPLANTAR EL SERVICIO

A continuación se efectuará un análisis de las condiciones planteadas.

1. *Primera condición*

El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público.

Concebir un servicio profesional de carrera no implica solamente diseñar y operar un conjunto de herramientas técnicas ciertamente estructuradas pero carentes de basamento ético y humano. Es por ello que precisamente en la concepción del mismo se tiene la oportunidad de remarcar aquellos principios y valores que le dan sentido social al quehacer público y por ende le devuelven a la administración pública su sentido original.

Es por ello que se proponen una serie de principios y valores que la sociedad en general demanda de las instituciones y que deben caracterizar en todo momento al servicio público. Estos principios y valores son:

- Legalidad*, entendida como la obligación del servidor público de actuar siempre y ante cualquier circunstancia, con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes, reglamentos y normatividad, aplicables en el ejercicio de las funciones a su cargo.
- Honradez*, la cual implica una conducta proba para el servidor público, con una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.
- Vocación de servicio*, que se manifiesta y percibe en la actuación del servidor público, cuando su desempeño obedece a prioridades que se derivan de las necesidades sociales, cuando su trato con el usuario de los servicios gu-

bernamentales es diligente, cordial; y los resultados obtenidos son satisfactorios para la sociedad en general y en lo individual para quien solicita el servicio, proporcionando con ello eficiencia para la dependencia, organismo y/o entidad pública.

- Eficiencia y eficacia*, que se entienden como la capacidad para lograr objetivos y metas, cumplir programas y proporcionar un servicio conforme a las condiciones esperadas de oportunidad y calidad.
- Imparcialidad*, la cual implica que la orientación que el servidor público dé a los asuntos de su responsabilidad, y a las decisiones que al respecto tome o sugiera a sus superiores, deberá mantenerse alejada de intereses de grupos o de tipo personal, que tiendan a favorecer o a perjudicar a un tercero.
- Lealtad*, cuyo valor cobra sentido cuando el servidor público asume con decisión el compromiso de institucionalidad, de orden disciplinario y de respeto jerárquico con sus superiores.

2. Segunda condición

La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las acciones inmediatas para su implantación.

Una vez que se ha planteado el contorno ético y moral que debe caracterizar al régimen del servicio público, hay que precisar el concepto que del servicio profesional de carrera se concibe en el presente trabajo.

Se le considera a éste como un sistema, cuyo objetivo será posibilitar y promover la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los elementos humanos orientados a la selección, contratación, inducción, concientización, profesionalización, desarrollo, promoción, permanencia productiva del servidor público y retiro digno del

servicio público, a fin de responder a las expectativas de la sociedad, a los legítimos intereses laborales del trabajador y al cumplimiento de la misión de la administración pública del Estado.

Precisado el concepto, es necesario analizar la integración del sistema del servicio profesional de carrera. Éste se articula en ocho subsistemas que comprenden desde la fase inicial, previa incluso al ingreso de cada servidor público hasta su retiro mismo del servicio público. Desde luego, regula las fases intermedias que conforman su desarrollo integral.

Los subsistemas propuestos son los siguientes:

- Subsistema de planeación de los recursos humanos*, que básicamente está enfocado a la determinación de las necesidades institucionales de las estructuras de puestos, las cuales contemplarían la definición de los puestos existentes, los perfiles de puesto correspondientes y su ubicación en los tabuladores de sueldos y en la integración del catálogo respectivo, así como de las estructuras ocupacionales; mismas que contemplarán la definición del tipo de puestos y la cantidad necesaria de personal en cada uno de ellos, conforme a las funciones, procesos de trabajo y estructuras orgánicas de las diferentes áreas de trabajo.
- Subsistema de ingreso al servicio profesional de carrera*, el cual comprende el conjunto de mecanismos y requisitos necesarios para la incorporación de los servidores públicos al servicio profesional de carrera, considerando tanto los que ya estén desempeñando un puesto, como otros que sean reclutados y seleccionados de manera abierta en el mercado laboral.
- Subsistema del plan de carrera*, el cual, a partir de la estructura de puestos diseñada, sería el que permitiera el establecimiento y adopción de las trayectorias de ascenso y promoción, precisando en cada caso sus respectivas reglas a cubrir por parte de los servidores públicos. Este subsis-

tema deberá contemplar también la determinación de planes personalizados de desarrollo del servidor público, para que el mismo pueda alcanzar éste, transitando por las trayectorias de ascenso y, desde luego, previa evaluación de su potencial de desarrollo y diseño de agendas de capacitación acordes con sus necesidades particulares.

— *Subsistema de profesionalización y desarrollo en el servicio de carrera*, que se enfocaría a establecer el modelo de capacitación y desarrollo integral del servidor público, que le permitiría alternativas de superación institucional, profesional y personal dentro de la administración pública, por medio de:

a) la especialización-actualización en el puesto desempeñado;

b) el desarrollo para ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro de la rama ocupacional y siguiendo trayectorias de ascenso, y

c) la superación institucional, profesional y personal dentro de la administración pública.

— *Subsistema de evaluación del desempeño*, que tendrá el propósito de instituir mecanismos de medición y evaluación de la productividad en el puesto y de los centros de trabajo, que sean a su vez parámetros para acreditar méritos, capacidades aplicables a los ascensos y promociones en los puestos que se concursan, y desde luego para el otorgamiento de premios y estímulos al desempeño destacado.

— *Subsistema de remuneraciones*, que se enfocará a normar y definir procedimientos para retribuir el trabajo conforme a requisitos de ocupación, grado de responsabilidad, dificultad y riesgo profesional que implique el desempeño de las tareas de cada puesto.

— *Subsistema de separación del servicio profesional de carrera*, que se abocará a establecer los mecanismos que posibiliten un retiro digno del servidor público de la administración pública, y

—*Subsistema de control y evaluación del servicio profesional de carrera*, este subsistema será integrado con el fin de diseñar y operar los mecanismos que permitan la vigilancia y corrección de la integración del servicio profesional de carrera.

Para la implantación de estos subsistemas es necesario desarrollar una serie de acciones de carácter técnico, que permitan iniciar la operación del servicio profesional de carrera, entre las más importantes:

—*Regularización de plazas funcionales*. Para dar inicio a la implantación del sistema es necesario realizar acciones para lograr que cada servidor público ocupe la plaza que le corresponde de acuerdo a las funciones que realmente desarrolle. Se debe garantizar, así, la congruencia necesaria entre la plaza, las funciones y su ubicación en los tabuladores de sueldos.

—*Determinación de las estructuras ocupacionales*. Aquí se contempla la definición del tipo de puestos y la cantidad necesaria de personal para cada uno de ellos, conforme a las funciones, procesos de trabajo y estructuras orgánicas de las diferentes áreas de trabajo de la administración pública. Estas estructuras por supuesto deben responder a criterios de suficiencia, equilibrio y consistencia, conforme a las funciones y estructuras orgánicas de las unidades administrativas, de acuerdo con los objetivos institucionales específicos y a las condiciones que garanticen la calidad del servicio a la población, en los diferentes centros de trabajo.

—*Elaboración de perfiles de puestos*. Para cada puesto considerado en el catálogo general de puestos, deben identificarse con precisión los requisitos exigibles a los candidatos que pretendan ocupar un puesto determinado y que permitan elegir a aquellos más idóneos para ocupar los puestos

autorizados. Los elementos que integran estos perfiles deben ser:

- a) la ubicación del puesto en la estructura orgánica y ocupacional;
- b) los requisitos de escolaridad y de conocimientos adquiridos por medio de la experiencia y capacitación;
- c) la descripción de las funciones específicas o actividades del puesto;
- d) el plan de capacitación del puesto;
- e) el perfil psicológico requerido en el puesto, y
- f) el nivel tabular autorizado.

—*Reestructuración del catálogo general de puestos.* Este instrumento es vital. El ajuste a los tabuladores permitirá integrar los perfiles de puestos y estructurarlos en grupos y ramas. El catálogo general de puestos deberá convertirse en un documento, no sólo de sólido contenido técnico, sino elevarlo a carácter de norma jurídica y administrativa secundaria para asegurar su cabal observancia.

Asimismo, debe integrar la totalidad de información concerniente a los perfiles de puestos, ya que ambos constituyen los instrumentos indispensables que orientan los procesos de reclutamiento, selección, capacitación, evaluación del desempeño, la promoción de los servidores públicos dentro del servicio profesional de carrera y la correcta ubicación de los puestos en el tabulador de sueldos. Asimismo, debe especificar los requisitos, adscripción, salarios, prestaciones, valuación y cédulas de identificación de cada puesto. Por otra parte, debe catalogar los puestos por grupos y ramas, identificando los pies de rama, por los cuales se dan los ingresos al servicio profesional de carrera.

Este instrumento debe correlacionar cada uno de los puestos con su nivel jerárquico y salarial, de manera diferenciada, acorde a su puntaje de evaluación.

—*Diseño de las trayectorias de ascenso (o carreras).* Éstas constituyen la parte medular del propio sistema y se conciben de dos maneras: la primera de ellas de forma vertical

o mejor conocida como trayectorias de especialidad, y que son aquellas líneas de ascenso que sitúan al perfil del puesto dentro de un grupo de puestos y en cuyas posiciones ascendentes las funciones se hacen más complejas y con un mayor grado de responsabilidad; y la segunda de ellas de tipo horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de puestos donde se cumplen condiciones de equivalencia, homogeneidad e incluso afinidad.

- Reestructuración del tabulador de sueldos.* Todo este esfuerzo de ordenamiento no tendría justificación, si no estuviera directamente vinculado a un tabulador de sueldos correctamente diferenciado, estructurado en un número compacto de niveles y rangos dentro de esos niveles, que aseguren que la curva salarial compuesta por las variables que integran tanto la valoración de los puestos como el nivel de percepciones de éstos guarde una relación congruente y haga atractivas las promociones al personal.
- Diseño de exámenes de conocimientos y psicométricos.* Como se desprende de este título, se deberán diseñar los conjuntos de exámenes tanto de conocimientos como psicométricos que permitan tener bases sólidas para asegurar, la más idónea y rigurosa selección de personal, así como aquellos que nos reflejarán, por cada puesto, los elementos necesarios que permitan evaluar el desempeño del mismo.
- Definición de los procedimientos de: reclutamiento, selección, ingreso por concurso y promoción por oposición.* Definir los procedimientos que finalmente se convertirán en los mecanismos de ingreso y promoción, por los cuales se accese a mejores niveles y/o rangos salariales, exige la necesidad de que cada uno de ellos refleje fielmente los mecanismos bajo los cuales habrán de implementarse y operarse. No hay que olvidar que la transparencia y la equidad son valores *sine qua non* para la operación del sistema.

- Reorientación de la capacitación hacia la profesionalización y el desarrollo.* Ya se mencionó la importancia de la capacitación-profesionalización, concebidas como sinónimos de especialización de funciones, así como de la alternativa que debe proporcionársele al servidor público para que alcance mejores niveles profesionales y por ende mejores estados de vida, a través de su desarrollo. Por ello, el análisis que de la capacitación se realice debe ser orientado en este sentido. La capacitación debe ser estructurada sobre la base de estos dos factores y, desde luego, debe antes de autorizarse haber realizado una selección muy minuciosa de los servidores públicos a quienes habrá de estar dirigida la misma. No se puede seguir otorgando capacitación a quienes no cubren ni los requisitos que demanda el perfil de especialización, ni les cubre sus expectativas de desarrollo en un momento dado. Asimismo, el costo que implica la capacitación debe obligar y corresponsabilizar tanto a quien la autoriza como a quien la recibe. El sector público no puede seguir capacitando a su costo, a servidores públicos que ya capacitados se desplazan a otros centros de trabajo. Debe forzosamente de crear un vínculo que obligue a devolverle al Estado lo que el mismo invierte en el desarrollo de cada servidor público.
- Establecimiento de un sistema de estímulos al desempeño destacado.* Se requiere establecer sistemas que estimulen el desempeño destacado, no sólo como en la actualidad a los trabajadores de base sino principalmente a los de confianza, ya que es este sector el que no puede recibirlos por este concepto. Ciertamente existen otros motivos que posibilitan un estímulo para estos servidores públicos, pero el hecho de mostrar un desempeño destacado no debe ser desestimulado en modo alguno. Se trata de reforzar la mística del servicio y sólo a través de mecanismos que motiven el desempeño es como ésta se adhiere al esquema mental de cada servidor público, y

—*Conformación del fondo de retiro y de sus condiciones de operación.* Que los servidores públicos tengan un retiro digno, debe ser una característica del mismo servicio profesional de carrera. Para ello es necesario instituir el fondo de separación del servicio, que les permita disfrutar de los beneficios del mismo, considerando los rendimientos y en una sola exhibición, en el momento en que se retiren del servicio o sean separados de su cargo los servidores públicos. Ahora bien, la integración de estos recursos pueden ser generados por aportaciones que realice el gobierno mismo y por otra parte por los mismos servidores públicos.

Es importante resaltar que a todo este conjunto de principios y valores, subsistemas y acciones descritas se les deberá dar un sustento legal para evitar que sean meros instrumentos administrativos opcionales, y se conviertan con dicho rango jurídico en acciones obligatorias para la labor administrativa de las dependencias en materia de recursos humanos.

Para lograr esto es necesario concederles rango obligatorio y preservar los conceptos básicos en un proyecto legislativo que asegure su cumplimiento. Sin embargo, hay que analizar de manera esquemática las reflexiones que acompañarían una propuesta de ley en este sentido.

3. *Tercera condición*

Un nuevo estatuto o ley que sustituya al marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídico-laborales vigentes.

El conjunto integrado de principios y valores así como de los subsistemas aquí enunciados, exigen la aprobación de una ley que los redimensione y les conceda la importancia adecuada. Sólo si se elevan a este nivel formal legal se aseguraría su cabal

observancia, misma que a su vez tendría en la parte complementaria: la posibilidad de que cada servidor público pudiese desarrollarse de manera plena.

Es menester señalar ahora las más importantes reflexiones e implicaciones que tendrían que ser resueltas por la ley propuesta.

En primer término se debe hacer mención que a pesar de los esfuerzos de estudiosos, especialistas, de administradores públicos y del público en general, no se ha podido concretar desde 1963 un estatuto general que regule de manera completa e integral, la carrera de los servidores públicos.

Es por ello que se considera necesario impulsar un nuevo estatuto que contenga principios básicos y que derogue al actual estatuto vigente de 1963, mejor conocido como Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para ello, en primer lugar se deben clarificar las diferentes concepciones y acepciones de los términos: servidor público, trabajador de base, trabajador de confianza, funcionario o empleado público.

Ciertamente la última reforma del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, introduce la acepción de servidor público de la siguiente manera:

se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral...

Sin embargo, subsisten aún en el propio texto constitucional iguales denominaciones con respecto de los trabajadores de base, de confianza, empleados o funcionarios públicos.

Es necesario, por tanto, dar claridad y homogeneizar los diversos términos aquí enunciados. Desde nuestro particular punto

de vista, el concepto de *servidor público* es el más apropiado para englobar a los llamados funcionarios públicos, los de carrera, los empleados públicos, así como al personal laboral en general. De coincidir en ello, se contribuye a superar la problemática conceptual y semántica que prevalece al interior de los ordenamientos, tanto de la Constitución Política del país, como de las leyes secundarias o complementarias que desarrollan los principios o textos constitucionales, clarificando así los ámbitos de aplicación de la ley, y que entre sí no parecieran complementarse.

Analizada esta cuestión, es necesario abordar lo referente al estatuto, proponiendo uno de carácter general que contenga principios o normas básicas aplicables a las dependencias del sector central del gobierno federal, y que sirva de guía para que las entidades y organismos públicos descentralizados, así como en el caso de los fideicomisos, desarrollen sus propios ordenamientos, de acuerdo a las particularidades de su función.

El estatuto debe contener normas claras para el ingreso al servicio de la administración pública ya que como se señaló, en todos los esfuerzos legislativos que se han hecho desde nuestro texto constitucional de 1917, es precisamente lo que ha faltado de manera más contundente. Se requiere normar la aplicación de mecanismos que con los principios del mérito, capacidad e igualdad de oportunidades prevean el ingreso de quienes aspiran a tener la condición de servidor público de carrera dentro de la administración pública federal e incluso de las estatales y municipales.

Asimismo deben estar regulados los mecanismos de ascenso de los servidores públicos de carrera, para que éste corresponda a un concurso de méritos, en el cual se mida la idoneidad, la aptitud y la calidad en el desempeño del servidor público. Con estas medidas se evitarán las llamadas promociones meteóricas, o lo que es el reverso de la medalla, que son defenestraciones súbitas de los servidores públicos. El ingreso y el ascenso constituyen en síntesis la base de la carrera profesional del servidor público, que no es otra cosa que el horizonte claro que ha de recorrer una persona a lo largo de una vida de trabajo.

El estatuto debe también contemplar principios de estabilidad laboral basada en la evaluación de la productividad de cada servidor público de carrera, esto es, asegurar que no se pierda la condición de servidor público por cuestiones circunstanciales, coyunturales o políticas sino en su caso, por un desempeño ineficiente, mismo que sea avalado por procesos imparciales y colegiados de evaluación o por el inicio de un procedimiento disciplinario que determine una sanción de destitución o inhabilitación y que dicha sanción cause ejecutoria y que únicamente a través de estos mecanismos pierda el servidor público de carrera, que ha ingresado a la administración por pruebas selectivas de oposición, su calidad de servidor público.

Incluso debe contemplar dentro de los principios básicos y una vez terminada la innecesaria clasificación de trabajadores de base y trabajadores de confianza, la posible sindicación de funcionarios, también para los llamados servidores públicos de carrera y que actualmente sólo se permite para los llamados trabajadores de base que ciertamente en número son importantes, pero no constituyen el motor en la toma de decisiones en la administración pública.

Se debe impulsar asimismo un régimen de retribuciones inteligible, claro y justo, que sea comprendido por el propio servidor público y desde luego por la sociedad a la que el servidor público sirve, así como de uno que revalore los méritos y los estímulos para todos los servidores públicos en general sin exclusión alguna.

Un ejemplo de la falta de uniformidad en el otorgamiento de estímulos lo constituye la Ley de Premios, Estímulos y Reconcompensas Civiles. Ésta describe un claro esquema de un problema que deviene de la ley federal de 1963, y que se ha retomado en la ley mencionada, ya que únicamente contempla como sujetos de estímulos por desempeño destacado a los llamados trabajadores de base. Ciertamente, para resarcir esta omisión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), desde hace cuando menos tres años, introdujo en el Presupuesto de Egresos lo que

se conoce como pagos complementarios de la evaluación de cada servidor público, en aras de compensar esta diferencia en el otorgamiento de incentivos.

Se debe considerar también el fortalecimiento del régimen de seguridad social, que comprenda además de las prestaciones sociales básicas, esquemas que posibiliten un retiro digno a quien ha servido a la administración pública, permitiéndole una adecuada jornada de descanso, después de muchas de trabajo a su servicio.

Como se observa, es requisito indispensable la autorización de un estatuto que comprenda no sólo la parte de la materia laboral, sino de manera puntual todo el engranaje conceptual que articule sistemáticamente el servicio profesional de carrera.

De manera anexa se presenta en este trabajo una propuesta académica de Ley del Servicio Profesional de Carrera, considerando la totalidad de aspectos que se han citado y presentándolos como propuesta normativa para atender este importante aspecto de la función pública.⁶⁸

Sin embargo, previo a la revisión de este documento, es necesario hacer énfasis en un aspecto muy importante, a saber, la necesidad esencial e imprescindible de crear una instancia que articule estos esfuerzos vinculando al conjunto de instrumentos técnicos, valores, principios, subsistemas aquí descritos, con la parte académica de la sociedad que estudia y aporta científicamente mejoras constantes a la administración pública.

Vincular así a las estructuras operativas de gobierno, que desarrollan los mecanismos antes descritos y que se conforman por autoridades de personal con la parte académica especializada, es la principal labor que requiere desarrollar una instancia específica.

Derivado del análisis respectivo, se propone que el Instituto Nacional de Administración Pública sea el eje que articule estos esfuerzos, pero eliminando su condición de asociación civil y

68 Al final de esta exposición, se reproduce el índice de la citada propuesta.

constituyéndolo como parte del sistema gubernamental mediante la figura jurídico-administrativa más conveniente. Esta propuesta será analizada de manera previa a la presentación de la Ley Académica del Servicio Profesional de Carrera del Poder Ejecutivo de la Administración Pública Federal.

4. Cuarta condición

El fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública para que, convertido en organismo de carácter público descentralizado, articule entre otros, los procesos vitales del funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera.

Un aspecto fundamental para mejorar la calidad en los servicios gubernamentales lo constituye el nuevo papel que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) debe jugar en la formación, selección, profesionalización y desarrollo de los servidores públicos de la administración pública.

El INAP es un instituto que atiende los aspectos de investigación, desarrollo y difusión de las nuevas tendencias de la administración pública, así como de la amplia gama de mecanismos e instrumentos técnico-administrativos, que aportan las mejoras a la buena marcha de ésta y que cubren su lado científico.

Sin embargo, su carácter de asociación civil le ubica en un contexto un tanto ajeno al funcionamiento interno del aparato público y no le permite convertirse no sólo en el órgano de orientación, consulta, vinculación internacional y en suma de modernización gubernamental que la administración pública requiere, sino de manera más importante en el eje articulador del servicio profesional de carrera.

Unificar en un solo organismo las funciones de formación de los aspirantes a ser servidores públicos, de la selección para el ingreso de éstos, de su profesionalización y desarrollo integral, proponiendo esquemas de evaluación que posibiliten el ascenso mediante concursos basados en el mérito, requiere conformar un organismo especializado, que sea capaz de vincular los más no-

tables avances científicos en la materia, con el trabajo cotidiano de las oficinas públicas.

Su conformación ciertamente debe ser plural, sus decisiones emanar de manera colegiada. Debe tener un nivel ligado al más alto grado de la administración pública, pues se requiere que sus acuerdos sean acatados por todas las áreas que la conforman, en tanto que involucran al recurso más valioso con el que cuenta: el humano.

Ante este panorama es necesario revisar detalladamente cuál sería el papel del nuevo Instituto Nacional de Administración Pública, cómo se conformaría y cuáles serían sus funciones esenciales.

...

En 1958 se instituye como formación universitaria la licenciatura en ciencias políticas y administración pública. Es así que en México existen instituciones de enseñanza superior que se restringen a la enseñanza profesional, aunque también otras, que cuentan con especializaciones, sumando algunas maestrías e incluso doctorados.

La diversidad de los títulos que estas instituciones educativas otorgan a sus egresados, hace necesaria una reorganización al sistema de esta carrera, para que le redunde beneficios concretos a sus estudiosos, a sus destinatarios, y desde luego, a las instituciones que finalmente habrán de captar todo ese valioso recurso humano, en beneficio de toda la población.

Es por ello que es imprescindible la necesidad de transformar al Instituto Nacional de Administración Pública, para que se consolide como el elemento coordinador de los esfuerzos encaminados a la modernización de ésta y de manera muy especial a la profesionalización de los servidores públicos, conformando al interior de la estructura gubernamental la alternativa más adecuada para instaurar el servicio profesional de carrera en la administración pública.

Para ello, es necesario revisar hacia dónde se enfocaría su orientación y consecuentemente su definición de organismo.

Todo organismo público descentralizado debe ser creado por ley del Congreso a fin de concederles en ese momento personalidad jurídica, así como contar con patrimonio y recursos propios.

En tal virtud y considerando que éste sería un instituto en el que recaería su impacto al interior de la administración pública, se propone que su creación sea a través de un decreto o acuerdo de creación del Ejecutivo, en pleno uso de las facultades que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El nuevo INAP debe expresar en la palabra o conjunto de palabras que lo definen, una síntesis condensada de sus funciones básicas así como de su nueva orientación.

Es por ello que se propone la siguiente denominación: Instituto de Investigación, Desarrollo y Modernización de la Función Pública.

En este contexto, el Instituto de Investigación, Desarrollo y Modernización de la Función Pública tendrá el siguiente objeto: “Contribuir a la modernización de la administración pública, para incrementar su capacidad de respuesta ante las legítimas demandas de la población a la que sirve”.

Lo anterior mediante:

- la coordinación integral para el desarrollo, operación y evaluación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera del Poder Ejecutivo de la Administración Pública Federal;
- la investigación y modernización de la administración pública así como el desarrollo de tecnologías administrativas;
- la consultoría, asesoría y formación permanente en materia de administración pública;
- el intercambio de ideas y experiencias sobre las ciencias administrativas en el ámbito internacional, y
- la difusión permanente de los grandes avances mundiales en materia administrativa.

Con los mecanismos que posibiliten una efectiva profesionalización de cada servidor público y que se explican en la propuesta académica de una Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal, el servidor público tendrá los elementos motivacionales y aptitudinales para enfrentar el proceso de adaptación y desarrollo que en el presente exige la administración pública.

El servidor público de carrera debe visualizar un futuro que le garantice una plena seguridad laboral vinculada a esquemas reales, transparentes y posibles de ascenso.

El servicio público le debe procurar a cada servidor público de carrera un estadio de realización personal y profesional, reflejada en remuneraciones justas acompañadas de la posibilidad de acceder a puestos de mayor nivel jerárquico, basado fundamentalmente en su esfuerzo, capacitación y profesionalización.

Motivar la transformación de la actitud de cada servidor público de carrera sólo será posible si coexisten factores que valoren el esfuerzo, ofrezcan posibilidades de desarrollo y al mismo tiempo le garanticen su estabilidad laboral.

En suma, la transformación de la función pública con una nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera, un esquema renovado de principios y valores, así como un instituto especializado y fortalecido para coadyuvar de manera activa al ejercicio del servicio público, redundará en una mayor credibilidad de la sociedad para con sus instituciones, ya que a través de estos mecanismos se mejorará sustantivamente la calidad de los bienes y servicios que presta el gobierno a su sociedad demandante, lo cual sin duda, es la única y verdadera razón de ser de la administración pública.

5. *Ley del Servicio Profesional de Carrera para los Servidores Públicos del Ejecutivo Federal (modelo normativo)*

a. *Título primero. Disposiciones generales*

b. *Título segundo. De la estructura del sistema del servicio profesional de carrera*

Capítulo I. De la clasificación de los servidores públicos

Capítulo II. De los órganos rectores y operadores del sistema

Capítulo III. Del sistema del servicio profesional de carrera

c. *Título tercero. De la planeación de los recursos humanos*

Capítulo I. De la planeación de los recursos humanos

Capítulo II. De los planes de empleo

Capítulo III. De la oferta de empleo público

Capítulo IV. Del catálogo general de puestos

d. *Título cuarto. Del ingreso al servicio profesional de carrera*

Capítulo I. Del reclutamiento

Capítulo II. De la selección

Capítulo III. Del nombramiento e ingreso

Capítulo IV. De la inducción

e. *Título quinto. Del plan de carrera en la administración pública federal*

Capítulo I. De las trayectorias de ascenso

Capítulo II. De los ascensos y promociones

Capítulo III. De las agendas individuales de desarrollo

f. *Título sexto. De la profesionalización de los servidores públicos de carrera*

Capítulo único. De la capacitación y educación formal

g. *Título séptimo. De la evaluación del desempeño en el servicio profesional de carrera*

Capítulo I. De la evaluación del desempeño

Capítulo II. De los incentivos

Capítulo III. De la estabilidad laboral

h. *Título octavo. De las remuneraciones*

i. *Título noveno. De la separación del servicio profesional de carrera*

j. *Título décimo. Del control y evaluación del servicio profesional de carrera*

k. *Título décimo primero. De los derechos, obligaciones e incompatibilidades de los servidores públicos*

Capítulo I. De los derechos

Capítulo II. De las obligaciones

Capítulo III. De las incompatibilidades

l. *Título décimo segundo. Del recurso de revocación*

Capítulo I. Del recurso de revocación

Capítulo II. Del Tribunal de Conciliación y Arbitraje

Transitorios

EPÍLOGO: UN CAMINO POR RECORRER

La expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera es un gran paso, y al mismo tiempo, la primera etapa de un camino muy largo por recorrer. En los próximos años, México deberá caminar en breve tiempo la senda que otros países recorrieron por muchas décadas y, aun, por siglos. El servicio civil británico tiene más de 250 años de vida, pero no es el más antiguo, pues en Alemania y Francia se había establecido mucho antes. Dentro del largo proceso de formación de la carrera administrativa, la fase de gestación es la más difícil y la más prolongada, porque puede consumir cinco o seis décadas, y son muchas las experiencias abortadas durante este periodo. Sin embargo, una vez consolidada esta fase, la vida de la carrera administrativa está asegurada.

México debe asomarse a las experiencias similares vividas en otros países, sean adelantados, o subdesarrollados, para sacar de ellas lecciones de provecho. Debemos recordar que era, hasta hace poco, uno de los países donde no existía la carrera administrativa, y que su ausencia era muy añeja. Este vacío demandará esfuerzos redoblados. Debe añadirse que nuestro servicio público no sólo es uno de los más atrasados en América Latina, sino incluso uno de los ejemplos notorios de los efectos nefastos del sistema de botín. Luchar y vencer sus vicios, requerirá también una energía social enorme.

Existen naciones como Alemania y Francia cuyo desarrollo administrativo se gestó junto con el establecimiento de la carrera administrativa, de modo que su presencia ha sido un rasgo eminente de su modernidad administrativa. Pero otros países, que

siendo económica y políticamente desarrollados, de manera paradójica vivían un inexplicable subdesarrollo administrativo. Pero ellos pudieron superarlo, en buena medida gracias a la implantación de la carrera administrativa, como es observable en la Gran Bretaña y los Estados Unidos de América.

No cabe duda que el *alma* de cada pueblo es determinante en las lides que traban los países en su proceso de construcción política, porque gravitando pesadamente en su forma de vida, la administración pública de cada uno de ellos está marcada con el sello muy propio del carácter nacional. Parafraseando a Siegfried,⁶⁹ podemos decir que en el servicio público alemán es visible la *disciplina* de su pueblo, en tanto que en la función pública francesa se podrá observar la *ingeniosidad*. En el servicio civil británico radicará la *tenacidad*, y entre los administradores de carrera angloamericanos vivirá el *dinamismo*.

Lo dicho explica por qué algunos pueblos avanzan administrativamente más que otros, y por qué algunas naciones, que estando estancadas en el subdesarrollo de la administración pública, pueden salir adelante, prosperar y convertirse en un modelo para las demás naciones. Esto último es patente en Gran Bretaña. En efecto, a principios del siglo XIX, su administración pública era un semillero de nepotismo y padrinazgo político, que ofrecía un penoso contraste con la calidad de las administraciones de los gobiernos absolutistas del continente europeo.⁷⁰ Esto fue fielmente retratado por el pensador alemán Otto Hintze, quien explicó lo siguiente:

el entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia, que trajo consigo el *romanticismo administrativo*, no debe engañar sobre el hecho de que la administración

⁶⁹ Siegfried, André, *El alma de los pueblos*, citada.

⁷⁰ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, citada, p. 145.

inglesa, en cuanto administración indolente y diletante de *honorarios*, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales.⁷¹

Gran Bretaña se mantuvo fiel a su romanticismo administrativo hasta bien entrado el siglo XX, tal como era notorio en la opinión de su profesorado. Uno de sus más distinguidos académicos se quejó de que “en el establecimiento de la administración pública como materia académica, Gran Bretaña es un país subdesarrollado”.⁷²

Pero una vez superada su añeja tradición antiburocrática y atenuado el romanticismo administrativo que alimenta su servicio público, hoy en día ese país cuenta con su muy acreditado servicio civil de carrera.

Un caso similar lo representa Estados Unidos, país donde, desde muchos aspectos, todavía persiste el ideario jeffersoniano del servidor público como fiduciario popular, pues se razona que sólo así pueden prevalecer los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública.⁷³ De acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el “gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; unas cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios”.⁷⁴ No hay motivo, pues, para no pensar que los empleos de un gobierno así fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercitarlos. Ésta era la noción primigenia del sistema de botín, que además juzgaba que en la medida en que se prolongara el periodo de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular. En el grado que exista un sistema de rotación de cargos, el incentivo de su ocupación fortalecía a la democracia, al fortificar a los partidos políticos.

71 Hintze, Otto, “Instituciones estamentales de occidente”, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 98.

72 Ridley, F. F., “Public Administration: Cause for Discontent”, *Public Administration*, Gran Bretaña, vol. 50, 1972, p. 20.

73 Haro Bélchez, obra citada, pp. 114-117.

74 Jefferson, Tomás, *Escritos políticos*, México, Diana, 1965, p. 147.

La realización de este ideario comenzó en 1828, cuando Andrew Jackson extendió el sistema de rotación de cargos que sentó las bases para el sistema de botín, de modo que desde entonces, bajo el criterio de una supuesta igualdad democrática, todo ciudadano fue juzgado como apto para desempeñar los cargos de la administración pública, como un fruto legítimo del triunfo del partido y de su militancia.

El desarrollo del sistema de botín tiene un significado estrictamente histórico, dentro del periodo de vida estadounidense de entonces. Uno de los sucesos más representativos de aquella época fue el declive parlamentario ante el ascenso presidencial, que hizo que la conducción de los partidos pasara de los líderes del congreso, al jefe del Ejecutivo. Esto provocó paralelamente que el régimen político se convirtiera en una “máquina plebiscitaria” donde el titular del Ejecutivo tenía a su disposición todos los cargos. De un solo golpe, la elección presidencial ofrecía como premio por la victoria partidista, un rico botín de las prebendas. Un pensador comentó que “el *spoils system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación”.⁷⁵

Los partidos políticos estadounidenses, sin embargo, carecían de convicciones porque eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas de gobierno instantáneos, propios de cada elección. Por consiguiente, el aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en el seno de los partidos con miras a obtener la nominación, pues el presidente disponía de entre unos 300 y 400 mil nombramientos de la administración pública. Esta situación, aberrante por principio, tiene empero una explicación razonable:

en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente

75 Weber, Max, “La política como vocación”, citado, p. 454.

diletante... Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas.⁷⁶

Sólo esto puede explicar como fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor de 400 mil hombres de partido cuya única cualificación era haber sido útiles a esa organización, se conservara estando plagada de tan grandes lacras.

Un servicio público semejante, empapado de corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la atribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que mucho recuerdan la venta de cargos en Europa durante en los siglos XVII y XVIII.

El sistema de botín, tal como fue concebido y evolucionó desde 1828, respondía plenamente a la idiosincrasia estadounidense. Sin embargo, llevaba incubada en su seno la semilla de su destrucción, y su índole partidista derivó en corrupción y hasta en una situación escandalosa que reclamó una reforma de fondo. Hacia mediados de 1800 se intentó introducir algunos cambios que mejoraran el reclutamiento de funcionarios, como la celebración de exámenes de ingreso, pero se conservaba un sistema establecido que incluso obligaba a los servidores públicos a deducir parte de su sueldo para pagar los gastos del partido.⁷⁷ En favor del sistema de botín se debe decir que los estragos al servicio público, se compensaron con la fortificación de los partidos y la ampliación del sufragio popular.

Durante el gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de una reforma al servicio público, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico. Finalmente, durante la administración de Ulysses Grant se estableció la

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Haro, obra citada, p. 17.

Junta Asesora del Servicio Civil, después llamada Comisión del Servicio Civil, a través de la cual se estableció el *sistema de méritos*. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil, derivó del asesinato del presidente James Garfield por mano de Charles Guiteu, un frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo tener derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880.

Pero esa situación se hizo insoportable. Finalmente, el 16 de enero de 1883, Estados Unidos ingresaba en la modernidad administrativa al expedirse la Acta Pendleton, así llamada en honor de su principal animador, el Senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional. Sin embargo, no se estableció de entrada un servicio civil superior, sugerido desde 1953-1955 por la segunda Comisión Hoover.⁷⁸ El desarrollo del servicio civil estadounidense ha sido lento: la segunda gran reforma, luego de la Ley Pendleton, fue promovida hasta la época del presidente James Carter para establecer al Servicio Ejecutivo Superior.

Estados Unidos representa un caso de creación de la carrera administrativa lenta y tortuosa, debido al carácter propio de su pueblo y su gobierno, como fue magistralmente retratado por André Siegfried.⁷⁹ Quizá sea el país con el terreno social más refractario a la implantación de esa carrera y, sin embargo, ya está sembrada.

En el México de hoy en día, el sistema de botín está tan arraigado como lo estuvo en Estados Unidos. Erradicarlo será tarea difícil y perseverante, pues la empleomanía y el aspirantismo siguen gozando de tanta salud, como la tenían cuando fueron gestados como efecto de la disolución de la carrera administrativa.

Los británicos y estadounidenses pudieron establecer el servicio civil, a pesar de existir condiciones refractarias que supieron superar. Un caso más que debemos tener a la vista es el de

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 122-128.

⁷⁹ Siegfried, André, *Les États-Unis D'Aujourd'Hui*, París, Librairie Armand Colin, 1928.

un país hermano, Argentina, que logró establecer exitosamente un servicio profesional de carrera bajo la noción de *clase*: el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que constituye una de las experiencias más significativas para el desarrollo del servicio público en Iberoamérica.

El Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales, que fue establecido a partir de 1985, constituye también uno de los primeros productos del retorno de Argentina a la vida democrática.⁸⁰

Aunque el origen conceptual y el modo de configuración de este cuerpo funcional argentino se asemeja a sus precedentes europeos, no se constituyó como un ente ni social ni espiritualmente corporativo, sino como un plantel de carrera con exigencias y estímulos específicos, una *pepiniere* a partir de la cual se forjaran también los futuros proyectos de transformación del servicio público.

La configuración del cuerpo se diseñó también con una perspectiva política, con la finalidad de responder a la carencia de puestos de libre nombramiento y remoción en la administración pública, y debido a la rigidez que impedía la movilidad del servicio público. Ciertamente esa carencia era un fenómeno nocivo, porque el remplazo del gobierno no posibilitaba la integración de equipos de trabajo homogéneos, sino un mero remplazo de los funcionarios superiores por asesores de confianza.⁸¹ Consecuentemente, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue concebido, entre otros propósitos, para ofrecer un conjunto de funcionarios que detentaran una diversidad de adscripciones de cargo en el futuro, debido a que su método de selección obe-

⁸⁰ Alfiz, Marisa Lila, “Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión del Dr. Menem”, en Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993, p. 227.

⁸¹ Groisman, Enrique, “Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión presidencial del Dr. Alfonsín”, en Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, cit., p. 218.

deció a criterios estrictamente profesionales. Con esta medida, los gobiernos que se sucedieran en el poder a través del sistema democrático, tendrían la posibilidad de seleccionar a su personal de confianza sin afectar la continuidad administrativa, ni resentir la eficiencia de los servicios públicos. A pesar de la distancia prevista con respecto a los modelos de cuerpo o clase europeos, resuena aquí fuertemente la clase administrativa británica, cuyas labores profesionales incluyen también el ejercicio de la alta política de Estado.

A fines de 1986, el Ministerio de Economía expidió tres decretos sobre la *Reforma del Estado* en Argentina. Básicamente se refirieron a un régimen de retiro voluntario, un horario discontinuo de trabajo a partir de 1987 para inducir el retiro, y una jerarquización salarial que la inflación pronto pulverizó. La convocatoria para una nueva promoción de administradores gubernamentales fue suspendida y se aumentó el margen de discrecionalidad en la selección de candidatos al servicio público. Una vez que el proyecto de formación de ese cuerpo se reanudó, quedó mermada la confianza en su continuidad como una institución de servicio público. No tuvo mejor suerte la carrera administrativa, que no se puso en marcha, ni tampoco los concursos y calificaciones que habían sido preparados en el gobierno anterior.

Hay que destacar que ese cuerpo funcional constituyó un avance en favor de la profesionalización del servicio público, toda vez que el Ejecutivo cuenta ahora con colaboradores formados *ex profeso* para desempeñar tareas de dirección, asesoría superior y coordinación, por medio de la Secretaría de la Función Pública. Los administradores gubernamentales ejercitan sus actividades en cualquier órgano de la administración pública, por medio de la asignación del presidente de la República en atención a las áreas y proyectos que se consideren de importancia y prioridad. Su objeto es dar a los asuntos públicos elementos de unidad, integración y coherencia, para hacer más eficiente la gestión gubernamental.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales está organizado en una asociación gremial, cuyo lema es: *una administración pública eficiente, con vocación de servicio*. Tiene como propósito perfeccionar y ampliar el perfil profesional de sus integrantes, y difundir local e internacionalmente su papel y las características de sus tareas. Hay que destacar que, entre sus fructuosas actividades, los administradores gubernamentales fundaron la revista *Aportes*, entre cuyos logros principales descuellan el fomento de los valores éticos y profesionales del servidor público y de su horizonte de desempeño en la administración pública.

Sin embargo, no podemos pasar por alto que junto con los casos de éxito, también los hay de fracaso, de modo que no está por demás que los tengamos a la vista. El ejemplo más representativo para nosotros, pues proviene de un país fraterno, es Brasil.

Allí el vigor y el ánimo a favor de la carrera administrativa fue muy grande. A partir 1985 se inició un proceso de cambio administrativo fundado en el Plan de Reforma de la Administración Federal, dentro del cual se contempló un capítulo relativo a la valorización del servicio público. Se destacaron los aspectos de selección, admisión, capacitación y promoción de los servidores del gobierno. La noción del servicio público se delineó con base en la formación profesional basada en un programa de cursos y pasantías impartido en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), creada en 1986. Su propósito original fue la formación de una élite de nuevos servidores públicos, a través del Programa de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.⁸² El modelo académico organizativo de la ENAP fue la Escuela Nacional de Administración de Francia, tomando como base un convenio de colaboración con ese país, aunque también se exploraron las experiencias académicas de la Escuela Nacional de Administración Pública de Quebec, Canadá; la Escuela de

⁸² Coutinho, Heitor, *Políticas públicas de cooperação: a implementação da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil*, Universidad de Brasilia, tesis de grado, sin año.

Capacitación de Uruguay, y el Instituto para Ejecutivos del Servicio Federal de los Estados Unidos.

En efecto, la médula académica del nuevo plantel fue la impartición de un programa formativo cuyo destino eran los gestores gubernamentales. Los candidatos al curso emanaron de la administración pública brasileña, tanto federal como de la administración estatal y municipal, partiendo del requisito de una edad máxima de 35 años y la portación de un título de educación universitaria superior. Una vez concluido, el curso ofreció como fruto académico a los noventa y cuatro gestores gubernamentales que egresaron, su asignación en escalones intermedios de la administración pública, para desde allí iniciar la nueva carrera administrativa. El proceso culminó en 1989, cuando fue creada formalmente la Carrera Administrativa de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.

Sin embargo, tan interesante experiencia de profesionalización para el servicio público cesó, dejando una secuela de paradojas e interrogantes acerca de los frutos de calidad administrativa producidos de haber continuado el Programa de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.

Hoy en día ese cuerpo de servidores profesionales de carrera está desintegrado y sus efectivos, tan perseverantemente formados como clase, se haya repartido a lo largo y ancho del servicio público brasileño, perdiéndose de tal modo su efecto positivo

A pesar del peso evidencial del caso brasileño, que no debemos desdeñar, los mexicanos debemos transitar no por la senda del desaliento, sino por la ruta del optimismo.

Cuanta razón asiste a John Bailey cuando alerta contra el remplazo del optimismo por el “realismo”, porque éste “apaga las llamas de la posibilidad”.⁸³ En efecto, aunque el optimismo se relaciona con la euforia, y en la administración pública se trata con rudeza al eufórico, demos optar por el optimismo porque *es el lado más risueño de la duda*.

⁸³ Bailey, John, “Ethics and the Public Service”, en Martin, Roscoe (ed.), *Public Administration*, Nueva York, Syracuse University Press, 1965, p. 293.

EFEMÉRIDES SOBRE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

- 1742 Francisco Fernández de Mollinedo es nombrado para ocupar el cargo de secretario del Virrey, germen de lo que después será la Secretaría de Cámara, tomándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia. Este hecho es el preámbulo de la formación de la carrera administrativa en México.
- 1763 Es instituido en España y sus dominios americanos el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte, también conocido abreviadamente como Montepío de Ministros y Oficinas. Su objeto es proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en el servicio. Otra de sus funciones era ofrecer protección futura a funcionarios activos por medio de la jubilación, cuyos montos también se deducían de sus sueldos.
- 1789-1790 El Segundo Conde de Revillagigedo, Virrey de la Nueva España, ordena el levantamiento de un censo para conocer el número de los servidores públicos que se desempeñaban en esta administración, así como de datos cualitativos que incluyó su carrera administrativa, desempeño mediante una evaluación del jefe superior, antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. El censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del servicio público virreinal. A través de las páginas del censo, es visible la existencia de la carrera administrativa virreinal.

- 1824 Con el establecimiento de la República federal se inicia la extinción de la carrera administrativa, debido a que el nuevo régimen redistribuyó las competencias gubernamentales entre la Federación y las partes de la misma: los estados. Estos últimos estuvieron en posibilidad de designar a nuevos servidores públicos que no gozaran de *propiedad* de empleo. Entonces se entendía por propiedad de empleo la franquicia de “permanencia, garantizada por la ley”, es decir, la estabilidad de cargo.
- 1828 Principia una gran ola de *aspirantismo*. La primera interpretación de este fenómeno social nocivo para el servicio público se debe a Lorenzo de Zavala, quien explicó que: “el aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo *lucroso*, sin poner atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella”. En fin, el aspirantismo es propio de los regímenes aristocráticos donde es *esclavo el que no tiene talento para esclavizar*.
- 1829 A mediados de este año se recrudece el desmembramiento de la carrera administrativa, por motivo de la vigencia del recurso de *cesantía*. El gobierno federal dispone que los servidores públicos de los estados sean declarados *cesantes* por la Federación, si fueron separados de sus cargos. En contraste, los servidores que permanecieron en los puestos de los gobiernos de las entidades federativas fueron declarados cesantes de la Federación y sujetos a despido en los estados, salvo aquellos funcionarios que obtuvieran la licencia respectiva de la Federación, pero siempre y cuando no ocuparan en los estados puestos *vitalicios*; es decir, su nuevo nombramiento no daba garantía de estabilidad de empleo. Finalmente, en caso

de cesantía en los estados, la Federación los volvería a emplear con preferencia a otras personas que formaran parte del servicio público; esto es, cesantes efectivos, pensionistas o nuevos aspirantes.

1833 No tardó mucho en languidecer la estabilidad de cargo, o *propiedad*. Se autorizó al presidente de la República para remover libremente a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza. Aunque esta disposición sería derogada posteriormente, estando aún vigente en 1838, fue causa de gran preocupación no solamente entre los servidores públicos, sino también entre algunos secretarios de Estado: Antonio Romero, titular del Ministerio de lo Interior, aludiendo la necesidad de que le aprobaran la nueva planta del Ministerio, invocó a la experiencia en el servicio público como “la mejor reguladora de la utilidad de las cosas”.

1837 El gobierno dispuso que se les pagara la cuarta parte del sueldo a quienes fueran cesantes sin ocupación, o a quienes disfrutaran de una licencia temporal para dedicarse a sus asuntos particulares, en tanto se les volviera a colocar. Por su parte, los servidores públicos que tuvieran un puesto en *propiedad* y hubieran quedado sin ocupación, y que acumularan 15 años de servicio y menos de 25, se les cubrió la tercera parte; dos terceras partes a los que tuvieran de 30 a 40 años; y todo el sueldo si cumplían los 40 años de servicio.

Luis Riquelme propone un Proyecto de Suscripciones Voluntarias para los Empleados Civiles de la República Mexicana, en el beneficio de viudas y huérfanos, que podía ser extensible a padres, herederos y legatarios.

La supresión gradual de la carrera administrativa trajo consigo a la *empleomanía*. Su estudioso más pro-

fundo, José María Luis Mora, señaló con índice de fuego que “la empleomanía por la creación de los empleos, pone a disposición del poder, siempre enemigo de la libertad, una gran masa de fuerza con qué oprimirla; y al mismo tiempo degrada a los ciudadanos, los envilece y desmoraliza”. La empleomanía procura a los aspirantes *una vida descansada*, pues el empleado trabaja infinitamente menos que un artesano o labrador descansados; “todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro que lo pretende”. En fin, la costumbre de vivir de los empleos destruye el talento necesario para la *invencción* y la *perfectibilidad*.

1847 Una de las pocas medidas que obraron a favor de la carrera administrativa, a pesar de las condiciones que conjuraban en su contra, fue la supresión del carácter estamental que disfrutaban las personas que, sin ocupar un cargo público, usufructuaban la dignidad funcional *ex officio*. Se trataba de personajes que fungían como servidores públicos honorarios y gozaban de tratamiento oficial y honores, e incluso de fuero que los inmunizaba de la acción de la justicia común. Gracias a su extinción, estas personas se convirtieron en sujetos de los tribunales civiles y criminales. Esta sana disposición, decretada en 1847, sería derogada en 1853 por Antonio López de Santa Anna.

El Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, José María Lafragua, reprocha el notorio desorden reinante en los negocios de la administración pública, principalmente producto de la ineptitud, el abandono y la carencia de probidad de muchos empleados, así como la necesidad de establecer la amovilidad de los servidores públicos entrantes —no los que contaban con *propiedad* de cargo— y sujetar a juicio político

a quienes se hicieran acreedores a ello. Él propuso aplicar un examen de conocimientos y aptitudes a los empleados para, entre los que estaban activos, purgar a las oficinas de tanto ignorante. A los servidores públicos futuros se les exigirían los conocimientos necesarios, cuando menos tener buena caligrafía, saber de contabilidad y dominar un idioma. Lafragua se preguntó lo siguiente: “¿por qué si a un abogado se le exige el conocimiento de las leyes, no se ha de exigir a un empleado del Ministerio de Relaciones el de idiomas vivos, de la geografía y del derecho de gentes?”.

1848 El proceso de extinción de la carrera administrativa prosigue, pero de un modo menos vejatorio para los servidores que sufrían la condición de cesantes y jubilados. Sin embargo, en este mismo año, Manuel Payno, secretario de Hacienda, sugirió la supresión total de la *propiedad* de los empleos para eliminar de tajo el problema de los cesantes.

El diputado Francisco Carbajal, seriamente preocupado por la devastación de la carrera administrativa, contra Manuel Payno alegó que después de haberse desempeñado durante varios años en el servicio público en diversas oficinas, él mismo había sido testigo presencial de que ni la *propiedad* de empleo ni la escala habían perjudicado al servicio. Todo lo contrario, la *propiedad* se instituyó para garantizar a la administración pública buenos empleados, “como se notaba en tiempos del gobierno español, en que esa propiedad era más respetada”.

1852 El proceso de supresión de la carrera administrativa prosperó sin freno, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fe-

cha se conservaron en propiedad, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes. Igualmente se dispuso que los cargos provistos a partir de la fecha adquirieran el carácter de amovibles y se exentó a sus ocupantes de cotizar al Montepío de Ministros, en tanto que los funcionarios en activo continuarían cubriendo la cantidad pagada en el puesto anterior en caso de promoción. Con esta medida, los servidores públicos recién ingresados no tendrían derecho de pensión.

Se decretó la remoción de todas las personas que gozaran simultáneamente del mismo sueldo, declarándolos jubilados o cesantes según los años de servicio, con el objeto de posteriormente ser reingresados al servicio o permanecer fuera de él con la pensión correspondiente. Tiempo después se ordenó que la persona que gozara de dos o más sueldos permanecería sólo con el que era mayor. El proyecto de estas medidas era el de ahorrar gastos al erario, y al mismo tiempo lograr mejor calificación de aquellos otros empleados de nuevo ingreso: los meritorios, recién restituidos.

Paradójicamente, se mandó que en el ramo hacendario se buscara “la verdadera y exclusiva profesión de los individuos que a ella se dedican”. En lo general se exigió que los meritorios supieran escribir y leer con propiedad, y dominaran la gramática castellana, aritmética y geografía, conocimientos exigidos a los escribientes. Para los oficiales de contabilidad se dispuso que estuvieran preparados en partida doble y el sistema de cuenta y razón, en tanto que los oficiales de correspondencia dominaran, además, elementos de derecho constitucional y administrativo, y literatura. Finalmente, para el ejercicio de cargos

facultativos se exigió la aprobación de un examen de ingreso.

1855 Dentro de la Ley de Presupuestos se dio el paso definitivo para suprimir los cargos de propiedad, convirtiéndolas en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida los empleados perdieron definitivamente la inamovilidad que les aseguraba estabilidad de cargo, ascensos por escala, sueldos, y pensión para viudas y huérfanos. Paralelamente fue extinto el Montepío de Ministros y Oficinas, debido a que sus fondos habían sido utilizados por la hacienda pública. Su cesación dejó en el desamparo a muchos servidores públicos y a sus familias. La carrera administrativa fue extinta.

1887 Como consecuencia de la supresión de la carrera administrativa, las oficinas públicas se fueron poblando de inexpertos merced al favor. Como lo hizo notar Alberto Díaz Rugama, para suplir sus deficiencias, esos recintos administrativos fueron convertidos “en planteles de instrucción”. Muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, como saber leer, escribir y contar, además de desconocer de gramática y lógica, lo mismo que de historia, geografía, economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos. Nada sabían acerca de la Constitución federal ni de la organización administrativa dentro de la que se desempeñaban, ni contaban con título profesional que avalara su condición de servidor público.

Díaz Rugama escribió en 1887 una *Guía práctica para los empleados civiles en la República Mexicana*, con el objeto de facilitar su formación como servidores públicos. Además de los conocimientos antes consignados, sugería que los empleados dominaran la *Biblioteca del empleado*, que estaba integrada por

la Constitución federal y las leyes principales, tanto fiscales como civiles y mercantiles, además de un mapa del país, un libro de historia patria y un diccionario de la lengua española.

- 1905 Un antiguo plantel de estudios comerciales tomó el nuevo nombre de Escuela de Comercio y Administración. El motivo fue, además de que el centro escolar seguiría preparando contadores para las empresas mercantiles, que comenzaría a formar profesionales para el servicio público. De modo que junto a la tradicional especialidad de contador de comercio, la institución académica estableció la carrera de perito empleado de la administración pública para desempeñarse en el ramo hacendario, y la profesión de aspirante a la carrera consular para laborar en el servicio exterior. La carrera de perito empleado se cursaba en tres años lectivos y tras la conclusión de los estudios se obtenía un diploma. Hay que destacar que, de conformidad con la tradición establecida de antaño, el gobierno estaba obligado a reclutar a los alumnos más destacados de la carrera, o en su caso, dejarlos en libertad de disfrutar una beca para estudiar en el extranjero.

El proyecto del gobierno en el sentido de que la Escuela de Comercio y Administración fungiera como centro de formación de funcionarios profesionales, no prosperó. Las dos carreras diseñadas para dotarle de estos profesionales desaparecieron hacia 1917.

- 1906 Francisco Montero Collado encabeza un grupo de servidores públicos con el propósito de constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales. Sin embargo, este propósito se frustró desde su origen, porque ni Porfirio Díaz ni José Ives Limantour vieron con simpatía que los trabajadores del gobierno conjugaran sus esfuerzos en pro de una asociación laboral.

1917-1918 Es presentado al Congreso Constituyente un proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación, preparado por la comisión formada por Salvador Alvarado, Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland.

1917 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el apartado B, párrafo VII de su artículo 123, que el ingreso al servicio público se realice a través de un procedimiento que haga valer el “conocimiento y la aptitud de los aspirantes”. Del mismo modo, dispone que el Estado organice escuelas de administración pública.

1920 Teniendo su origen en breves cursos de contabilidad fiscal, sus promotores constituyeron en este año la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de formar, amplia y científicamente a los servidores de la administración pública que se desempeñaban en el ramo financiero. A partir de 1925 el plantel pasó a depender académicamente de la Universidad Nacional de México y a ser sostenido económicamente por el Departamento de Contraloría. Según lo expresó su primer director, la Escuela Superior de Administración Pública era “un plantel para que los empleados del gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo”. Del mismo modo, hizo notar que “ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc... El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continua perspectiva de mejoría”.

- 1921 Modesto Rolland hace público su Proyecto de ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas, el cual conserva la mayor parte de las ideas desarrolladas en el proyecto sobre el Servicio Civil en la Federación, presentado al Congreso Constituyente.
- 1922 Un grupo de servidores públicos que ocupaban altos cargos en el gobierno federal, atentos a la necesidad de ofrecer estabilidad al servicio público y dar protección a las familias de los trabajadores del Estado, encabezan una cruzada a favor del establecimiento de una agremiación de funcionarios públicos, cuyo objeto es promover la creación del servicio civil. Este esfuerzo encarnó en la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), cuyo propósito fue fungir como una congregación profesional de servidores públicos organizada en treinta asociaciones locales en las entidades federativas. Así como una Sociedad Económica de Prevención que funcionaba a través de una Asociación de Consumo, una Asociación de Construcción y una Caja de Ahorros, inspirada en la antigua la Caja Bancaria Beneficiadora del Empleado. La CNAP pugnó por un seguro oficial, así como por prevenir las emergencias de trabajo, y apoyar a los servidores públicos y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso. Dentro de sus propósitos destaca establecer una Agrupación de Prevención Social cuya finalidad fue reglamentar el servicio civil y el desarrollo profesional de los servidores del gobierno.
- 1923 La carrera administrativa es implantada en San Luis Potosí. Para gestionarla se constituye la Comisión del Servicio Civil, toda vez que se le confió la tarea de reglamentar la Ley del Servicio Civil, normar las oposiciones y los exámenes para evaluar la idoneidad del personal, y cuidar de su buena marcha; nombrar

- a los jurados y celar de la conservación de los archivos del servicio civil. Su ámbito de competencias se extendía a los nombramientos, remociones, cambios y renunciaciones de los servidores públicos locales.
- 1924 Es establecida la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO), con motivo de la penosa situación que viven los trabajadores públicos por motivo de una suspensión de sueldos en ese año. Su organización es diversa a la CNAP, pues no confederaba cuerpos locales de las entidades federativas, sino delegaciones situadas en las dependencias de la administración pública federal. En 1926 contaba con 56 delegaciones. Pero su objeto era idéntico al de la CNAP: crear la carrera administrativa, mediante la expedición de una ley del servicio civil. La AMEO juzga que la reciente puesta en vigencia del Reglamento del Departamento de Contraloría, es el primer paso hacia ese propósito.
- 1925 Se expide el acuerdo que pone en vigencia el Reglamento del Departamento de Contraloría, dentro del cual son implantados los elementos esenciales de la carrera administrativa. Debido a la necesidad de restringir las plazas y reducir el número de empleados, los servidores públicos fueron sometidos a una evaluación para demostrar, mediante un examen, su aptitud para el puesto y tener una hoja de servicios honorable. Paralelamente, el sistema de ingreso fue reformado por medio de un examen orientado a recuperar, en igualdad de circunstancias, a los empleados cesados cuyo retiro fuera por economía presupuestal. Para tal efecto se reglamentaron los exámenes y la formación de los jurados, que contendrían procedimientos orales, escritos y prácticos, en tanto que los temas de los mismos se escogían de manera aleatoria. También el régimen promocional se fundó en el mé-

rito, pues además del respeto al escalafón, en caso de igualdad de circunstancias, se hacía valer la honorabilidad y el rendimiento. Los exámenes eran presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración. El citado Reglamento ofreció a los funcionarios “garantías de estabilidad y conservación”, como base de la carrera administrativa.

1934 Se decreta el establecimiento del servicio civil, merced a que es replanteada la potestad presidencial para nombrar y remover libremente a los servidores públicos federales. La medida fue adoptada por Abelardo L. Rodríguez, presidente de la República, invocando su repulsa por el ejercicio de una facultad omnímoda. Uno de los motivos más poderosos de esta medida fue la inexperiencia y falta de elementos del servicio civil, cuya implantación respondió también a demandas que provenían de los servidores públicos y que esencialmente expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas a su permanencia. Sin embargo, la organización de comisiones del servicio civil, el sistema de concursos y exámenes de ingreso, el procedimiento de promoción y otros beneficios, se restringieron a cargos ajenos a los procesos de dirección, diseño de directrices y proceso de decisiones, sufragándose no una carrera administrativa en el sentido fiel de la palabra, sino un esquema que sólo garantizaba estabilidad y un sistema promocional mezquino.

1935 El Partido Nacional Revolucionario propone la creación de la carrera administrativa, a través del diseño de un proyecto de ley del servicio civil. La administración de la carrera administrativa sería una atribución de las comisiones del servicio civil, que se establecerían en cada una de las dependencias de la

administración pública federal, y en los organismos de los poderes Legislativo y Ejecutivo, entre los cuales habrían representantes de los trabajadores. Su función sería preparar los exámenes y formar los jurados que se integrarían por insaculación, e informar de las vacantes a disposición. Prepararía el escalafón y los expedientes con la hoja de servicios. Se establecería el requisito indispensable de examen para ingreso en el servicio público y de concurso para vacantes. Se garantizaría la estabilidad de empleo y de ascenso como derecho de los trabajadores, además de que éstos se podrían agremiar con fines de carácter social. En apoyo de la carrera administrativa se fundaría el Instituto de Administración Pública (IAP), como escuela profesional de servicio público orientada a estudiar los problemas del personal y proponer las mejoras necesarias. Su objeto principal sería definir las actividades funcionariales susceptibles de convertirse en carreras administrativas y elaborar planes de estudio de las profesiones universitarias en administración pública, además de estar a cargo de academias internas para la capacitación de los servidores públicos.

1942 La Universidad Nacional Autónoma de México publica el libro de Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*. En sus páginas se hace la primera exposición general sobre la necesidad del servicio civil, además de explorar los alcances del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las responsabilidades de los funcionarios públicos y las patologías de la burocracia mexicana.

1977 El Instituto Nacional de Administración Pública edita la obra de Miguel Duhalt Kraus, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*. El libro representa un fiel y crudo

- retrato del servicio público en México, *una selva semántica y jurídica* carente de carrera administrativa, donde impera la indefinición y el caos.
- 1983 Es publicado el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, diseñada para coordinar y asesorar al jefe del Ejecutivo en la instauración del servicio civil de carrera.
- 1988 Habiendo obtenido el Premio de Administración Pública, con una erudita tesis de doctorado publicada por el INAP de España, un administrativista rescata del olvido y la indiferencia el tema del servicio civil. Su autor es Guillermo Haro Bélchez. A partir de su libro, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Haro Bélchez se convierte en uno de los principales cruzados en pro del servicio civil en México.
- 1998 El senador Rodolfo Moctezuma, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, somete al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada. A través de esta disposición se establecería un sistema fundado en el mérito, cuyo objeto sería la profesionalización del servicio público.
- 2000 Es publicada la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal. Sin embargo, a la fecha no se ha aplicado. El 24 de octubre, el senador Carlos Rojas Gutiérrez, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presenta una iniciativa con un Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Se da un paso decisivo hacia el establecimiento de la carrera administrativa.

2002 El 30 de abril, el senador César Jáuregui Robles, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presenta una iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Conjugada con la iniciativa del senador Rojas, de este acto de formación legislativa nacerá el *servicio profesional de carrera*.

La diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presenta una iniciativa de Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal, cuyo objeto consiste en establecer el Servicio Público de Carrera en dicha administración. Este proyecto se basó en la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, del 2000.

2003 En el *Diario Oficial de la Federación*, del jueves 10 de abril del 2003, se informa lo siguiente: Vicente Fox Quezada, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente *Decreto*: “EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA: SE EXPIDE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”.

Después de más de siglo y medio en que fue extinta la carrera administrativa, como el *ave fénix* que renace desde sus cenizas, vuelve a la vida el servicio civil en México.

ANEXO

FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

“Acuerdo que establece el servicio civil”, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 12 de abril de 1934, cinco tomos, t. V, vol. IV.

AMEO, *Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales*, México, núms. 1, 2 y 3, junio, julio y septiembre de 1925, y núm. 8, julio de 1926.

ARNOLD, Linda, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*, Austin, Universidad de Texas, tesis doctoral, 1982. *Boletín de Instrucción Pública*, núms. correspondientes a 1905 y 1911.

Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación, México, 1925, marzo-abril, t. I, núm. 1.

CARBAJAL, Francisco, *Discursos del diputado Francisco Carbaljal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para restituir a sus destinos a los Empleados que no siguieron al Gobierno a Querétaro*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848.

“Decreto sobre Cesantes, Licenciados y Empleados desocupados con Propiedad de Empleos”, 18 de abril de 1837. Disposiciones a que se refiere la prevención octava de la circular de esta fecha sobre declaración de cesantías (fechas en agosto 18 de 1824, mayo 23 de 1829 y junio 30 de 1838), México, Archivo General de la Nación.

“Decreto por el que se declara la amovilidad de empleos, de mayo 21 de 1852”, *Derecho internacional mexicano*, México, Litografía de Filomeno Mata, 1899, t. III.

“Decreto de septiembre 21 de 1852, sobre Previsiones respecto de Empleados y sobre las Cualidades de los meritorios para ser Admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno”, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, 1973, tres tomos, t. I.

“Decreto de octubre 5 de 1852 sobre que los Empleados no puedan percibir dos o más Sueldos”, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, 1973, tres tomos, t. I.

DÍAZ RUGAMA, Alberto, *Guía práctica para los empleados civiles en la República Mexicana*, México, Imprenta El Socialista, 1887.

Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, México, Senado de la República, 24 de diciembre de 2002.

La vigorosa acción de la Confederación Nacional de la Administración Pública, México, 1922.

“Ley sobre que no se confieran Empleos Civiles o Militares, Honorarios, y que el tratamiento a los Funcionarios Públicos sea sólo en Negocios Oficiales”, *Derecho internacional mexicano*, México, Litografía de Filomeno Mata, 1899, 27 de enero de 1847.

Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí, 31 de junio de 1923, s. p. i.

Magazine de la Confederación Nacional de la Administración Pública, México, núm. 1, octubre de 1922.

Memoria del Ministerio de lo Interior de la República Mexicana, México, Imprenta del Águila, 1838.

Memoria de la Primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1847.

- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *La administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1942.
- MORA, José María Luis, “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963.
- “Previsiones sobre el modo de conceder Cesantías y Jubilaciones”, *Derecho internacional mexicano*, México, Litografía de Filomeno Mata, 1899, parte III.
- “Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación”, *Revista Política y Social*, órgano del Partido Nacional Revolucionario, México, t. I, núm. 4, 4 de octubre de 1935.
- “Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas, y Pupilos del Ministerio de dentro y de fuera de la Corte”, Madrid, Oficina de Antonio Sanz, impresor del rey y su Consejo, 1763.
- REVILLAGIGEDO, Segundo Conde de, “Censo de Servidores Públicos del Virreinato”, México, Archivo General de la Nación, Historia, vol. 159, expedientes 2, 3 y 4, 1789-1790.
- RIQUELME, Luis, *Proyecto de suscripciones voluntarias para los empleados civiles de la República Mexicana*, México, Impreso por Juan Ojeda, 1837.
- ZAVALA, Lorenzo. “Aspirantismo”. “Aspirantismo y parcialidad”. “Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo”, *Obras*, México, Porrúa, 1937.

Fuentes	169
I. Bibliohemerografía	169
II. Documentos	172

FUENTES

I. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ALFIZ, Marisa Lila, “Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión del Dr. Menem”, en Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián, *La carrera administrativa en España*, Quito, Administración de Personal y Carrera Administrativa en América, 1986.
- BAILEY, John, “Ethics and the Public Service”, en Martin, Roscoe (ed.), *Public Administration*, Nueva York, Syracuse University Press, 1965.
- BJUR, Wesley, *La administración y la carrera administrativa: la experiencia norteamericana*, Quito, Administración de Personal y Carrera Administrativa en América, 1986.
- CASSESE, Sabino y PELLEW, Jill, “Rapport General”, en Cassese, Sabino y Pellew, Jill (eds.), *Le Systeme du Merit*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1987.
- , “Le Systeme Italien”, *La Revue Administrative*, París, año 49, número especial, 1996.
- CHANES NIETO, José, *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 1997.
- DEBBASCH, Charles, *Ciencia administrativa: administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.
- DIMOCK, Marshall, *Principios y normas de administración*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965.

DUHALT KRAUSS, Miguel, *La administración de personal en el sector público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.

———, *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.

FLORES VINCES, Guillermina, “Administración de personal y carrera administrativa en Perú”, *Carreras administrativas y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1986.

GRATEROL CALLES, Elita, “La carrera administrativa en Venezuela”, *Carrera administrativa y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1986.

GROISMAN, Enrique, “La función pública en la República Argentina”, *Carrera administrativa y sistemas de personal: experiencias latinoamericanas*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1986.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

HEGEL, G. W. F., *Filosofía del derecho*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1976.

HINTZE, Otto, “El estamento de los funcionarios”, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

———, “Instituciones estamentales de occidente”, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968.

JEFFERSON, Tomás, *Escritos políticos*, México, Diana, 1965.

JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan, *La función pública en la “Europa de los Doce”*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

KERNAGHAN, Kenneth, “The Evolution of the Concept of Merit in the Canadian Bureaucracy”, en Cassese, Sabino y Pellew,

- Jill (eds.), *Le Systeme du Merit*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1987.
- MACKENZIE, W. J. W., y Grove, J. W., *La Administración Central en Gran Bretaña*, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1966.
- MASTRE, Jean Louis, “France”, en Cassese, Sabino y Pellew, Jill (eds.), *Le Systeme du Merit*, Bruselas, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1987.
- MÉNDEZ, José Luis, “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, *El Cotidiano*, septiembre-octubre de 1995.
- MOLITOR, André, *Las ciencias sociales en la enseñanza superior: la administración pública*, Madrid, UNESCO-Instituto Nacional de Administración Pública, 1961.
- MOSHER, Frederick y CIMMINO, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Rialp, 1961.
- Organización de las Naciones Unidas, *Manual de administración pública*, Nueva York, ONU, 1962.
- , *Manual de formación en administración pública*, Nueva York, ONU, 1967.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.
- RIDLEY, F. F., “Public Administration: cause for Discontent”, *Public Administration*, Gran Bretaña, vol. 50, 1972.
- , *Government and Administration in Western Europe*, Suffolk, Martin Robertson, 1979.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Los Derechos del Hombre y el Ciudadano en la Revolución Francesa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1956.
- SIEGFRIED, André, *Les États-Unis D’Aujourd’Hui*, París, Librairie Armad Colin, 1928.
- , *El alma de los pueblos*, Madrid, Edit. Norte y Sur, 1965.

- SIMON, Herbert *et al.*, *Administración pública*, México, Edit. Letras, 1968.
- TÓNIX, José Luis y otros, “La profesionalización del personal público”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, México, núm. 57, 1969.
- WEBER, Max, “La política como vocación”, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, México, año V, núms. 16 y 17, 1959.
- WHITE, Leonard, *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.

II. DOCUMENTOS

- Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza, *El diseño de planes de estudio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, dos vols.
- Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal*, México, Secretaría de la Presidencia, dos tomos, 1975.
- COUTINHO, Heitor, *Políticas públicas de cooperação: a implementação da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil*, Universidad de Brasilia, tesis de grado, sin año.
- Dirección General de Estadística, *Censo de Funcionarios y Empleados Públicos*, México, Secretaría de la Economía Nacional, 1934.
- ETKIN, Jorge y PETRONI, Aníbal, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Argentina*, 1990.
- GÁNEVA, Iveta, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Costa Rica*, septiembre de 1990.
- GUERRERO, Omar, *La formación profesional de administradores públicos en México*, México, 1991.
- , *Políticas y criterios técnicos para la modernización curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamé-*

rica, Caracas, Centro de Administración para el Desarrollo, 1991.

———, *Informe general de la misión de modernización curricular y mejoramiento de los sistemas pedagógicos de enseñanza-aprendizaje*, efectuada en Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina, Brasil República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala, del 1o. de junio al 8 de agosto de 1992.

IBARROLA DE SOLÍS, María, “Plan de estudios por objetivos de aprendizaje: un enfoque”, *Diseño de planes de estudio*, México, Comisión de Nuevos Métodos de Enseñanza, 1974.

“Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de mayo de 1996.

RUIZ CARRILLO, Jorge y CASTILLO, Gloria, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Perú*, noviembre de 1990.

SARAVIA, Enrique, *Diagnóstico curricular de instituciones de formación e investigación en gerencia pública en Brasil*, abril de 1991.