

CONTROL GUBERNAMENTAL EL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA EN LOS ORGANOS DE CONTROL ESTATALES Y MUNICIPALES¹

Índice General

I	PRESENTACIÓN	6
II	EL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA: ¿PROPÓSITO FIRME O BUENAS INTENCIONES?	8
	A. INTRODUCCIÓN.....	8
	B. LA RESISTENCIA AL CAMBIO, LA NORMATIVIDAD LABORAL Y LE SINDICALISMO.....	9
	C. CAPACITACIÓN TÉCNICA NO ES LO MISMO QUE CAPACITACIÓN PARA LA VIDA.....	9
	D. EL VIEJO VICIO DEL SISTEMA.....	9
III	PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO; ¿SERVICIO CIVIL DE CARRERA?	11
	A. INTRODUCCIÓN.....	11
	B. BENEFICIOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	11
	C. EXPERIENCIAS DIVERSAS EN LA IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	13
	D. IMPLANTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA SEDECAP -PUEBLA.....	14
	E. DIMENSIÓN JURÍDICO-NORMATIVA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA-SEDECAP.....	14
	F. ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN.....	14
	G. CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	14
	H. ESQUEMA GENERAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA SEDECAP	15
	I. CREACIÓN DE LA COMISIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	16
	J. REFLEXIÓN FINAL.....	16
IV	SERVICIOS CIVILES EN LOS ORGANOS DE CONTROL	17
	A. INTRODUCCIÓN.....	17
	B. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CARRERA.....	17
	C. LOS SERVICIOS CIVILES EN MÉXICO.....	17
	D. CONVENIENCIA DE INSTAURAR SERVICIOS DE CARRERA EN LOS ORGANOS DE CONTROL ESTATALES Y MUNICIPALES.....	19
	E. COMENTARIO FINALES.....	20
V	EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO Y EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	21
	A. INTRODUCCIÓN.....	21
	B. ORGANIZACIÓN DE CONCURSOS.....	21
	C. INTEGRACIÓN DE CUERPOS	22
	D. UN SERVICIO PÚBLICO NEUTRAL.....	22
	E. REPRESENTATIVIDAD DEL SERVICIO	23
	F. EL SERVICIO CIVIL AGREGA VALOR AL GOBIERNO (CENTRAL).....	23
	G. INSTRUMENTO PARA LA GOBERNABILIDAD	23
	H. EL SERVICIO CIVIL COMO MOTOR DEL CAMBIO.....	24
	I. LA REGULACIÓN DEL SERVICIO CIVIL.....	24
	J. CAPACIDAD DISCRECIONAL Y SERVICIO CIVIL.....	24
	K. LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA OPINIÓN CIUDADANA.....	25

¹ Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El servicio Público de carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México, Año VII, No. 15, Enero-Junio 1999.

L.	CONCLUSIONES.....	25
VI.	LA PROFESIONALIZACIÓN DE CUADROS EN LOS ORGANOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	26
A.	PREFACIO.....	26
B.	EL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO EN TRANSICIÓN.....	27
C.	NATURALEZA DE LOS ORGANOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	29
D.	LA PROFESIONALIZACIÓN; UNA NECESIDAD IMPOSTERGABLE.....	30
E.	CONSIDERACIONES FINALES.....	32
F.	BIBLIOGRAFÍA.....	32
VII.	REFLEXIONES SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN EL AMBITO MUNICIPAL.....	33
A.	INTRODUCCIÓN.....	33
B.	MISIÓN DE LOS GOBIERNOS.....	33
C.	EL GOBIERNO MUNICIPAL.....	33
D.	EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO.....	34
E.	EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO.....	34
F.	HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.....	35
G.	PERFIL DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL.....	36
H.	SISTEMA DE INCENTIVOS	37
I.	BIBLIOGRAFÍA.....	38
VIII.	LA CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ENCARGADOS DEL CONTROL DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL	39
A.	INTRODUCCIÓN.....	39
B.	PROFESIONALIZACIÓN.....	39
C.	SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	40
D.	COLABORACIÓN DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, EN LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DEDICADOS AL CONTROL DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL.....	41
E.	REFLEXIONES SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS ENCARGADOS DEL CONTROL Y LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL.....	43
F.	PROGRAMACIÓN DE LA CAPACITACIÓN.....	44
G.	EJECUCIÓN DE LA CAPACITACIÓN	44
H.	EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN.....	44
I.	CONCLUSIONES.....	45
J.	BIBLIOGRAFÍA.....	46
IX.	LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	47
A.	INTRODUCCIÓN.....	47
B.	CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO.....	47
C.	EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO MUNICIPAL.....	48
D.	LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LOS MUNICIPIOS.....	48
E.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	50
X.	EXPERIENCIAS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE NAYARIT.....	51
A.	INTRODUCCIÓN.....	51
1.	<i>Puestos que se Participan en la Carrera:</i>	52
2.	<i>Procedimientos que Comprende:</i>	52
3.	<i>Organo Operador del Sistema:</i>	52
4.	<i>Atribuciones y Obligaciones del Organo Operador del Sistema:</i>	53
B.	HACIA UN MODELO DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.....	53

1.	<i>Sistema de Retribuciones Transparente y Justo</i>	53
2.	<i>Sistema de Prestaciones Económicas y Sociales</i>	53
3.	<i>Sistema de Evaluación del Desempeño</i>	54
4.	<i>Sistemas de Formación, Capacitación y Actualización Continua y Permanente</i>	54
5.	<i>Organo Unificador y Operador del Sistema</i>	54
C.	CONCLUSIONES.....	54
XI.	LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: FUNDAMENTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	55
A.	INTRODUCCIÓN.....	55
1.	<i>Antecedentes Internacionales del Servicio Civil de Carrera</i>	55
a)	China.....	55
b)	Inglaterra.....	56
c)	Estados Unidos.....	57
d)	Francia.....	57
2.	<i>Antecedentes en México</i>	57
a)	El Imperio Azteca	57
b)	El Servicio Público en la Sociedad Colonial	58
c)	El Servicio Público en el México Independiente	58
d)	El Servicio Público en la Reforma	58
e)	El Servicio Público en el Porfiriato.....	58
f)	Antecedentes Legislativos.....	59
(1)	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	59
(2)	Ley Federal del Trabajo.....	59
(3)	Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.....	60
g)	Normatividad en el Estado de México	60
(1)	2.7.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.....	60
(2)	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.....	61
(3)	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.....	61
3.	<i>Objetivos del Servicio Civil de Carrera</i>	61
a)	La Eficiencia	62
b)	Seguridad en el Empleo.....	62
c)	Productividad	63
d)	Una Administración Pública Eficiente.....	63
(1)	La Profesionalización del Servicio Público	63
(2)	Sistema de Selección.....	64
(3)	Sistema Permanente de Capacitación	65
(4)	Sistema de Movilidad Horizontal y Vertical (ascensos).....	66
4.	<i>Necesidades del Servicio Civil de Carrera en México</i>	67
B.	CONCLUSIONES.....	68
XII.	HACIA EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA	70
A.	INTRODUCCIÓN.....	70
B.	EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA: UN ACERCAMIENTO AL CONCEPTO.....	70
C.	EN BUSCA DE UN SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA.....	72
D.	A MANERA DE CONCLUSIONES.....	73
E.	BIBLIOGRAFÍA	73
XIII.	LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO Y EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA	74
A.	INTRODUCCIÓN.....	74
B.	DIAGNÓSTICO.....	74
C.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA.....	76
D.	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	77

XIV. PROPUESTA JURÍDICA PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LOS ORGANOS DE CONTROL ESTATALES Y MUNICIPALES	78
A. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	78
B. REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LOS ORGANOS DE CONTROL ESTATALES.....	79
C. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE PERMITEN LA FACULTAD DE LEGISLAR EN LA MATERIA.....	79
1. <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	79
2. <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</i>	79
D. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE SIRVEN DE BASE PARA SU REGLAMENTACIÓN.....	79
1. <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</i>	79
2. <i>Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal</i>	79
3. <i>Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México</i>	79
4. <i>Reglamento Interior de la Secretaría de Administración</i>	80
5. <i>Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios</i>	80
E. CONCLUSIONES.....	80
XV. EL SERVIDOR PÚBLICO DE CARRERA EN LOS ORGANOS DE CONTROL ESTATALES Y MUNICIPALES	82
A. IDEAS INICIALES.....	82
B. EXPERIENCIAS DE PROFESIONALIZACIÓN EN MATERIA DE CONTRALORÍA.....	82
C. IMPACTOS Y BONDADES DE SU ADOPCIÓN.....	84
XVI. EL CONTRALOR INTERNO DE CARRERA Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO	85
A. INTRODUCCIÓN.....	85
B. EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN.....	85
C. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTRALOR INTERNO DE CARRERA.....	87
D. CONCLUSIONES.....	89
XVII. EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN Y CONTROL; ANTECEDENTES Y PROSPECTIVA	90
A. INTRODUCCIÓN.....	90
B. BREVE RESEÑA DEL SERVICIO CIVIL.....	90
C. EL CASO INGLÉS.....	90
D. EL CASO FRANCÉS.....	90
E. EL CASO COLOMBIANO.....	91
F. EL CASO URUGUAYO.....	91
G. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.....	91
H. NECESIDAD DE UN SERVICIO CIVIL EN EL AMBITO DE LA EVALUACIÓN Y EL CONTROL.....	92
XVIII. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL AMBITO DE LA EVALUACIÓN Y EL CONTROL GUBERNAMENTAL	94
A. GENERALIDADES.....	94
1. <i>Las clasificaciones</i>	94
2. <i>Selección</i>	94
3. <i>Escalas, Promociones y Calificaciones</i>	94
4. <i>Equidad en la Distribución de Oportunidades</i>	94
5. <i>Las Asociaciones de Empleados</i>	94
6. <i>La Actividad Política</i>	95
7. <i>El Esquema de Organización</i>	95
B. OBJETIVOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	95
C. MEDIOS PARA SU ESTABLECIMIENTO EN EL AMBITO GUBERNAMENTAL	95
D. IMPACTOS EN EL SERVIDOR PÚBLICO.....	95

E.	REFORMA DEL ESTADO Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	96
F.	CONSECUENCIAS DE LA FALTA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	96
G.	LA REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	97
H.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LOS ORGANOS DE CONTROL.....	97
I.	AVANCES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA EN BENEFICIO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	98
XIX.	SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LOS ORGANOS DE CONTROL INTERNO	100
A.	INTRODUCCIÓN.....	100
B.	CONCEPTO.....	100
C.	ANTECEDENTES.....	100
D.	SITUACIÓN ACTUAL.....	100
E.	PERSPECTIVAS.....	102
F.	CONCLUSIONES.....	102
G.	BIBLIOGRAFÍA.....	103
XX.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DENTRO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL	104
A.	INTRODUCCIÓN.....	104
B.	CONTROL ESTATAL Y SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	104
C.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA MUNICIPAL.....	105
D.	CONSIDERACIONES AL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....	105
XXI.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LAS CONTRALORÍAS MUNICIPALES	108
A.	INTRODUCCIÓN.....	108
B.	PLANTEAMIENTOS.....	108
C.	CONCLUSIONES.....	109

Índice de tablas

Tabla 1.	Niveles de Escalafón para le Servicio Civil de Carrera	15
Tabla 2.	Composición de la Población Objetivo del Servicio Civil de Carrera	15
Tabla 3.	Servicio Civil de Carrera Especialidades en SEDECAP	15
Tabla 4.	El Proceso del Servicio Civil de Carrera	16

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Servicios Civiles en México	18
Cuadro 2.	Características de un buen Servicio Civil.....	20
Cuadro 3.	Participantes en el diplomado en Contraloría Gubernamental 1993-1994 y 1995-1996en el Estado de México.....	41
Cuadro 4.	Participantes en las tres Promociones de Especialización 1995-1996, 1996-1997 y 1998-1999.....	42
Cuadro 5.	Capacitación 1994-1999 en el Estado de México.....	77

I. Presentación

En las últimas dos décadas, en México, el tema de la profesionalización en el ámbito de la administración pública y aunado a ello, la instauración de un servicio civil de carrera, ha sido objeto de atención y estudio por parte de una diversidad de personajes del mundo académico como administrativo. Se resalta como prioritaria su adopción hoy en día, debido a la importancia de establecer, por un lado, un mejor sistema de administración de personal en el servicio público, pero también, por el otro, dar respuesta a la necesidad cualitativa de contar con mayores elementos de modernización y eficiencia de la administración pública.

Su aceptación y práctica es una realidad que está presente en muchos de los países desarrollados, como Inglaterra, Alemania, Estados Unidos, Canadá, etcétera, y en otros, principalmente de América Latina, donde se empieza a vislumbrar esta política gubernamental que, si bien es cierto ha obedecido a una iniciativa de la parte oficial, también constituye el resultado de una política pública sustentada en una ciudadanía más exigente de ser atendida con eficacia y eficiencia, con mayor honestidad y profesionalismo en su interacción con el ente administrativo.

En la gran mayoría de los países en los cuales se viene aplicando y desarrollando un cierto esquema de profesionalización en el servicio público y en otros ya un completo y complejo servicio civil de carrera, se han expuesto sus bondades y ventajas en el ámbito de las “nuevas tareas” que ha ido adquiriendo el Estado que demandan personal cada vez más competente y preparado.

En este sentido, la función del control y la evaluación gubernamental en los distintos ámbitos de la administración pública federal, estatal y municipal, constituye una de esas nuevas tareas que no obstante tener un pasado remoto, ha adquirido especial importancia durante las últimas dos décadas en el ánimo nacional e internacional de contar con un mejor y más óptimo sistema de rendición de cuenta por la parte funcional.

Esto resulta indicativo de que, actualmente, la supervisión y vigilancia del ejercicio del gasto público y la observancia preventiva y su derivación, la sanción de las conductas irregulares de los servidores públicos, se ha constituido en un importante mecanismo institucional en el gobierno para exigir mayor honestidad y prevenir y sancionar las acciones de corrupción que todavía se presentan en algunas de las áreas de la administración pública.

Esto resulta indicativo de que, actualmente, a supervisión y vigilancia del ejercicio del gasto público y la observancia preventiva y su derivación, la sanción de las conductas irregulares de los servidores públicos, se ha constituido en un importante mecanismo institucional en el gobierno para exigir mayor honestidad y prevenir y sancionar las acciones de corrupción que todavía se presentan en algunas de las áreas de la administración pública.

Llevar a cabo dichas tareas mediante la ejecución de permanentes programas de auditorías financieras hacia las dependencias del sector central como auxiliar, o hacia el ente municipal tratándose de recursos estatales o federales aplicados en aquel ámbito, o bien a través de la aplicación de responsabilidades –amonestación, sanción económica, destitución- a los empleados y funcionarios incurso en irregularidades, indudablemente requiere de la conformación de verdaderos cuadros profesionales que garanticen mayor calidad, eficiencia y eficacia en la práctica de éstas funciones por parte de los órganos de control estatales y municipales.

Se sostiene que, desde un enfoque analítico-académico, las bondades que puede ofrecer la adopción de un servicio civil de carrera son muchas y variadas. Entre otras, promover la constante profesionalización y desarrollo de una carrera en el sector público de las contralorías, reflejándose en la idea de que el servidor público de éstas áreas cuente con un adecuado sistema de ingreso, promoción, estímulos y evaluación según los méritos y, derivado de ello la administración pública en general tenga un reflejo cualitativo de las “aptitudes y actitudes” de los servidores públicos.

Sin embargo, también contrariamente han surgido algunas voces que sugieren no ubicar al servicio civil de carrera como la panacea que habrá de permitir e introducir mejoras en la organización y funcionamiento administrativo. Reconocen que si bien es cierto que la carrera administrativa representa una asignatura pendiente que se ha abordado de manera limitada y parcial en la gran mayoría de las dependencias gubernamentales, la naturaleza y especificidad funcional de los órganos de control y evaluación de la administración pública federal, estatal y municipal, puede estimular su adopción y derivar en un mejor sistema de rendición de cuentas, el cual a su vez sea el resorte de mayor calidad y profesionalismo en el “arte” de administrar.

En nuestro país, esta necesidad se ha reflejado en el hecho de que algunas dependencias y entidades han impulsado el establecimiento de un servicio civil de carrera, unas con mayor grado de madurez y desarrollo que otras. El caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores que cuenta con su “servicio exterior mexicano”, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con su “sistema integral de profesionalización”, y el Instituto Federal Electoral con su “sistema de profesionalización del servicio electoral”, por mencionar algunos.

En este contexto, resulta importante plantear una reflexión ¿Es factible, oportuno y necesario promover, hoy en día, la instauración de una mayor profesionalización en el ámbito del control y la evaluación gubernamental que pueda conducir a la instauración de un servicio civil de carrera?

Hay voces que afirman que sí, aunque otras plantean mayor mesura debido a los cambios que están sufriendo los servicios civiles de carrera en el mundo, en un contexto de mayor apertura económica, mayor pluralidad política, mayor atención y participación social en los asuntos públicos, lo que ha implicado someter a un proceso de revisión y evaluación los esquemas de servicio civil hasta hoy vigentes.

En este objetivo se inscribe la idea de dedicar el presente número de la revista Control Gubernamental al tema de *“El Servicio Público de Carrera en los Organos de Control Estatales y Municipales”*, la cual durante la presente gestión gubernamental que inicia en 1993 adquirió especial impulso por el titular de la Secretaría de la Contraloría, Dr. Guillermo Haro Bélchez, en aras de promover una mayor cultura de control y la evaluación gubernamental, y que en esta ocasión, a través de este número, busca recoger las aportaciones teóricas y pragmáticas de la comunidad académica y administrativa nacional, estatal y municipal que han venido desarrollando sobre este tema vanguardista, en práctica en algunas de las áreas y funciones de la administración pública.

En este sentido, podrán encontrarse ensayos de algunos de los titulares de las contralorías estatales, así como del Instituto de Administración Pública de Nayarit, que aportan su grano de arena desde su particular punto de vista y que se sintetizan en la propuesta de inducir, en un futuro cercano, la actuación de las contralorías por el camino de la profesionalización y el servicio civil de carrera. En este caso se encuentra Ma. Elena Morales Sánchez, Secretaria de la Contraloría del Estado de Guanajuato, Rubén Cuevas Plancarte, Exsecretario de Desarrollo, Evaluación y Control del Estado de Puebla, y Blanca Minerva Becerra, Secretaría Ejecutiva del IAP de Nayarit.

En un ánimo de estimular la teorización del tema, diversos estudiosos de El Colegio de México, de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Autónoma del Estado de México, y de la asociación civil “Agrupación Política Nueva” presentan diversos estudios destacando las ventajas, pero también las desventajas, que permitiría la adopción de una medida de esta naturaleza en las administraciones públicas del país de manera particular en sus órganos de control y evaluación. Bajo esta tónica opinan Ma. del Carmen Pard, Roberto Moreno Espinoza, Rina Aguilera Hintelholher, Juan Miguel Morales y Angel López Cruz.

En una línea más pragmática, desde su experiencia como director Ejecutivo del Servicio Profesional del IFE, José Luis Méndez Martínez destaca los beneficios que traería, expresamente a los órganos de control del país, la instrumentación de una política pública de esta índole. Parte de la idea de que sí se ha logrado establecer y arraigar en otras instituciones públicas, resultaría de gran factibilidad su adopción en áreas administrativas de naturaleza.

La participación de los beneficiarios de la profesionalización y capacitación que ha desplegado la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México en el rubro del control, durante poco más de cinco años, se plasma en la presente revista. El enfoque resulta muy variado. Lo mismo se estimula la reflexión jurídica que la propiamente administrativa. Ello, en aras de consignar las experiencias y propuestas de factibilidad, lo mismo en los órganos de control de las dependencias de la administración pública central, que en los correspondientes a las entidades del sector auxiliar. En igual situación prospectiva se incluyen las contralorías municipales.

En estas líneas explicativas concurren servidores públicos responsables de funciones de contraloría en el sector central, Agustín Herrera Pérez, Alfredo Sánchez flores, Guillermina Valle Bahena y Mario Alberto Ibarra Madrigal; delegados regionales, Fernando Gutiérrez Aguilera y Eliseo Martínez Alvarado; contralores internos, ámbito central, Jorge Vázquez Gutiérrez, Raúl Armas Kats y Ramón Fragoso Gómez; contralores internos, ámbito auxiliar, Armando S. Lara Pérez y Eduardo Segura Sánchez; y por último, el contralor interno municipal Roberto Bermeo Méndez.

A todos ellos hacemos, patente por est medio, nuestro agradecimiento personal e institucional por las valiosas aportaciones que se sirvieron vertir en la presente revista, las cuales, sin duda, resultaran de gran valía teórica, académica y jurídica para que los órganos de control del país, como particularmente del Estado de México, puedan valorar la instrumentación de una política de esta naturaleza, donde la profesionalización de los cuadros administrativos pueda contextualizarse en el interés institucional de adoptar e integrar de manera sistémica un servicio civil de carrera en funciones perfectamente identificadas como son, sin duda, las del control y la evaluación gubernamental.

II. EL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA: ¿Propósito Firme o Buenas Intenciones?

C:P. Ma. Elena Morales Sánchez
Secretaría de la Contraloría del
Gobierno del Estado de Guanajuato

A. Introducción

El Servicio público de carrera se define como un sistema de administración de personal del sector público, sustentado en principios, valores, normas jurídicas y procedimientos administrativos, cuyo fin primordial es lograr el óptimo funcionamiento de dicho sector.

Este concepto no es nuevo, podemos encontrar ejemplos de su práctica en la mayoría de los países desarrollados y en Latinoamérica destaca notablemente el caso de Costa Rica.

Por su parte, en México es hasta en recientes fechas que el servicio público de carrera ha comenzado a tomar auge, especialmente en los gobiernos de las Entidades Federativas, donde se presenta como una respuesta a la necesidad de modernizar y eficientar la Administración Pública.

No obstante, los intentos en este sentido aún muestran demasiada cautela, pues como todo sistema, adolece de ventajas y desventajas éstas últimas más que nada ocasionadas por los aún presentes viejos vicios que han caracterizado, entre otras cosas, a la ascensión de los funcionarios a los cargos públicos. No obstante, es de reconocerse que dichas prácticas se encuentran en proceso de abandono, en virtud de que la ciudadanía poco a poco ha ido adquiriendo conciencia para defenderse de los abusos.

No es motivo de este artículo discutir dogmáticamente los cientos de conceptos y métodos que rodean al servicio público de carrera, sino analizar un tanto cuanto prácticamente sus bondades y dificultades.

Consideramos que el sistema del servicio público de carrera persigue diversos propósitos impulsados por razones tales, como que la administración pública tiene cada vez más tareas, diversas y complicadas que las que tenía en el siglo pasado, cuyas funciones eran exclusivamente mantener el orden y administrar los servicios públicos y en la actualidad se convierte en una verdadera promotora del desarrollo económico y social, que para desempeñar sus nuevas tareas, requiere de personal competente. Sin duda, la administración pública ha dejado de ser la paternal proveedora de satisfactores y hoy por hoy se constituye como proveedora de opciones y oportunidades para el desarrollo de los gobernados, es decir, involucra a la sociedad para que esta sea la propia productora de sus satisfactores.

De entre los propósitos más importantes que podemos anotar acerca del servicio público de carrera, señalaremos tan sólo cinco:

- Se busca fundamentalmente un mejor funcionamiento del sector público, con un enfoque claro y determinante hacia la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios;
- El servicio público de carrera debe ser un programa de aplicación obligatoria en todos los niveles y órdenes de gobierno, de manera que los esfuerzos sean homogéneos y exista una normatividad que lo regule;
- La utilización de la capacitación constante y la especialización como instrumentos fundamentales a efecto de contar con personal idóneo y comprometido para desempeñar la diversidad de acciones que componen la actividad del estado;
- El abandono y erradicación de vicios que han identificado a la corrupción como característica de toda función pública; y
- Lograr la planeación estratégica de largo plazo, así como la continuidad y seguimiento de los programas de gobierno, a fin de llevarlos hasta su total conclusión, sin importar los relevos de funcionarios.

En condiciones óptimas, la consecución de los anteriores propósitos permite a la administración pública obtener grandes ventajas, tales como garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo de los servidores públicos, sin que ello implique inamovilidad; fomenta, asimismo, la lealtad hacia las instituciones públicas y la vocación de servicio; da continuidad a la actividad gubernamental; promueve la planeación de vida y carrera de los servidores públicos; promueve mayores grados de responsabilidad; cuenta con empleados formados desde su ingreso y capacitados permanentemente para tener calificación y competencia más elevada; propicia la transparencia en todos los puestos de la administración pública, reduce la corrupción y pondera el mérito como fundamento para la permanencia y la promoción.

No obstante lo anterior, bueno sería cuestionar hasta donde, en el plano de la realidad, estaríamos hablando de buenas intenciones, ya que las bondades del sistema del servicio público de carrera son indiscutibles, al menos desde el punto de vista teórico.

El servicio público de carrera implica costos financieros que no todo el mundo está dispuesto a afrontar.

Ciertamente, se busca el mejor funcionamiento de la administración pública haciendo más eficiente la prestación de los servicios públicos, haciéndolos de calidad. La solución para lograr esto es, en principio, la capacitación tanto general, como especializada, que permite contar con personal altamente competente, idóneo para desempeñar las distintas actividades de la gestión gubernamental. Ello indudablemente también implica un alto costo de inversión, tanto para capacitación, como en salarios y prestaciones para la administración pública, que no todos los gobiernos están dispuestos a erogar.

Conclusión, no es posible tomar al servicio público de carrera como una moda y simplemente barnizar la calidad a las organizaciones; estamos en presencia de un sistema caro, cuyos resultados son a largo plazo, pero al que vale la pena invertir.

B. La resistencia al cambio, la Normatividad Laboral y le Sindicalismo

Cuando se hacen esfuerzos serios para lograr un beneficio general, siempre existen personajes que los niegan y tienen, a su vez, la capacidad de influir en los demás. Sabido es que aprovechan cualquier laguna de la ley y argumentando la defensa de los derechos colectivos, obstaculiza fuertemente todos los planes y avances, incluso al grado de hacerles retroceder. Por otra parte, la normatividad laboral vigente y el sindicalismo, la primera como herramienta y el segundo, como vía, permiten a los resistentes al cambio cumplir, las más de las veces, sus cometidos.

El servicio público de carrera exige una normatividad clara, homogénea y una aplicación planeada, gradual, pero inflexible y total. La negociación política con los resistentes no cabe. Creemos que las administraciones públicas que han puesto en marcha el servicio civil de carrera sin haber sensibilizado a su personal desde los niveles inferiores y/o que han negociado excepciones con sus líderes sindicales no se encuentran en el mejor camino hacia el éxito.

C. Capacitación Técnica no es lo mismo que Capacitación para la Vida

Volviendo al tema de la capacitación, no es posible pensar en un sistema de servicio público de carrera compuesto únicamente por técnicos que saben hacer muy bien las cosas. Cuando pensamos en capacitación, normalmente pensamos en dos cosas, primero aquella que sirve para enseñar las herramientas y técnicas para desempeñar una labor de la manera más adecuada, o segundo, aquella que trata de influir para que de ahora en adelante el sujeto de la capacitación sea una mejor persona, motivado, comprometido con la institución y su trabajo, mágicamente.

La capacitación técnica y la motivacional no deben dejarse de lado y son muy importantes, pero en la capacitación par ala vida tenemos el recurso más importante de toda nuestra inversión. El servicio público de carera no es únicamente para los subordinados, toda la organización debe entrar a la capacitación y debe ser sensibilizada desde el más alto directivo, hasta el último nivel.

La capacitación par ala vida no le dice al trabajador que debe estar comprometido con la empresa, lo compromete realmente consigo mismo y con su institución, le hace sentir parte de la misma y le recompensa por lo que aporta, no por lo que sabe. A su vez, el empleado comprometido se siente seguro, bien remunerado, pero se sabe no eterno en su puesto.

D. El Viejo Vicio del Sistema

Se dice que algunas de las ventajas del servicio público de carrera son que reduce la inestabilidad por movimiento en el poder político y que distingue los ámbitos de competencia administrativa del funcionario político del funcionario público. ¿Qué significa esto?

Es cierto que los servidores públicos adquieren mayor estabilidad y seguridad en el empleo, pero los teóricos olvidan que esto se da solamente hasta cierto nivel de la jerarquía; por tanto, lo verdadero es que existe un rango dentro de la jerarquía gubernamental al cual el sistema del servicio público de carrera aplica parcialmente o no aplica y el sistema tradicional persiste.

Por otra parte, al distinguir entre las competencias política y pública administrativas, el sistema parece reconocer que existen servidores públicos de dos clases y que solamente los del nivel inferior están sujetos al servicio público de carrera. Pareciera que las diferencias tradicionales se acentúan y que una clase, la política como es costumbre, pertenece a un mundo ajeno; ajeno al buen servicio, al compromiso público, a la verdad, etcétera, y a la que sin embargo le sigue perteneciendo la toma de decisiones.

El sistema del servicio público de carrera continúa encontrando en este punto su principal obstáculo y factor de fracaso. Para que una doctrina o sistema puedan prosperar, su principal objetivo debe ser siempre asegurar un factor de credibilidad sumamente alto.

Como decíamos anteriormente, es necesario involucrar a todos los niveles dentro de una organización y sensibilizarles; también es vital que la selección de personal abarque inclusive la selección desde el punto de vista valores éticos, todas vez que no basta no contar con antecedentes penales.

Es aquí, que México, como país, en cualesquiera de sus niveles y órdenes de gobierno encuentra su principal reto para implementar el servicio público de carrera.

Finalmente, no hay que olvidar lo que decía Laurence J. Peter “En una jerarquía, todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia”, finalmente cuestionemos y dejemos sobre la mesa: En la práctica, ¿El sistema del servicio público de carrera considera seriamente este último paso? ¿Quiénes conforman la clase o jerarquía política, se encuentran en este último nivel de ascenso y por ello el servicio público de carrera ya no les considera? Las respuestas solo podremos encontrarlas en la práctica.

III. Profesionalización del Servicio Público; ¿Servicio Civil de Carrera?

Ruben Cuevas Cuevas Plancarte
Ex-Secretario de Desarrollo, Evaluación
y Control de la Administración Pública
del Estado de Puebla

A. Introducción

El México contemporáneo de fin de siglo está experimentando cambios importantes en las estructuras funcionales y administrativas de sus tres órdenes de gobierno.

Las Contralorías Estatales no son ajenas a este proceso, ya que son las responsables de vigilar el buen ejercicio del gasto, la aplicación de recursos materiales y, sobre todo, de observar, calificar y sancionar el comportamiento y efectivo cumplimiento de las actividades de los servidores públicos en sus respectivos encargos.

En este sentido, la alta responsabilidad que guardan las contralorías estatales para la rendición de cuentas de la gestión pública gubernamental, requiere de procesos generadores de certidumbre para la conformación de verdaderos cuadros profesionales de servidores públicos comprometidos con sus actividades y con su obligación laboral.

Esta certidumbre se integra por un doble compromiso: El primero, en el plano constitucional y en segundo, el relativo al desarrollo personal.

B. Beneficios del Servicio Civil de Carrera

En el Plano Institucional, señalaré los Beneficios que tiene la implantación del Servicio de carrera (SCC) en las contralorías estatales:

1. Continuidad de los Programas Institucionales.
Los procesos de cambio de administración al término del periodo de gestión gubernamental no deben ser más un punto crítico y preocupante para los servidores públicos que integran las contralorías.
En este rubro, conviene señalar a la planeación estratégica y a la formulación del Programa Anual de Control y Auditoría, los cuales aseguran su seguimiento exitoso con el Servicio civil antes expuesto.
2. Garantizar altos índices de calidad, eficiencia y racionalidad en las funciones de auditoría, control y supervisión.
3. Asegurar una mayor transparencia, honestidad y rendición de cuentas de los órganos internos de control.
4. Fungir como órgano paradigmático hacia otras dependencias o entidades, en lo referente al deber ser de su actuación, coadyuvando así al mejor cumplimiento de su misión, visión, planes estratégicos y programas.
5. Impulsar el SCC al resto de las dependencias y entidades estatales, en su calidad de órganos de regulación y apoyo global, revisando –de manera periódica y selectiva- su operación en dichas entidades.
6. Promover la constante profesionalización y el desarrollo de carrera del personal adscrito.
7. Allegarse de recursos humanos especializados en las diversas líneas de carrera existentes. Resalta aquí la función del auditor interno, dada la naturaleza de las contralorías.

En lo que respecta al Desarrollo Personal, las ventajas de instaurar el Servicio Civil de Carrera (SCC) son las siguientes:

1. Tener la oportunidad del desarrollo de una carrera en la institución y de un plan de vida, mediante un sistema de promoción, tanto vertical como horizontal; así como un paquete permanente de estímulos y recompensas, según los méritos demostrados en el servicio público.
2. Adquirir nuevos conocimientos, habilidades y destrezas por medio de la capacitación, actualización y autoaprendizaje permanentes.
3. Garantizar la permanencia en la institución, en función del cumplimiento de las obligaciones contraídas, y de la superación continua del personal.
4. Fomentar una cultura de la calidad y promover el arraigo a la institución, al identificarse los objetivos e intereses personales con los institucionales.

De manera específica, podemos afirmar que la actividad del auditor del gobierno estatal es amplia y variada; entre los servicios más frecuentes que realiza se encuentran:

- Vigilar que las dependencias y entidades de la administración pública estatal cumplan con las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno del estado.

- Revisar, auditar o evaluar a las dependencias o entidades con la finalidad de promover la eficiencia de sus operaciones.
- Comprobar la obtención de ingresos y la aplicación del gasto, subsidios, aportaciones y transferencias.

Toda auditoría que se practique debe partir de un conocimiento lo más amplio posible, sobre la actividad del gobierno estatal, acerca de las operaciones particulares, así como de los procedimientos establecidos para su registro. El trabajo del auditor tiende a verificar la eficiencia de la gestión administrativa y exige estar familiarizado con el entorno de todas las operaciones particulares de la dependencia o entidad con que opere, pues sólo así puede juzgar que se encuentre capacitada para logro de sus objetivos y metas trazadas.

El correcto funcionamiento del control interno depende de que el sistema que lo integra permita las siguientes funciones:

- Proteger las propiedades del gobierno estatal.
- Promover la eficiencia de la operación
- Mantener las normas vigentes para que se cumplan y proporcionar la información adecuada y oportuna para la toma de decisiones.

Así pues, para que estos fines se logren, el trabajo de auditoría debe ser realizado por profesionistas capaces y competentes, que cumplan con el perfil solicitado.

Derivado de lo anterior, se convierte en un imperativo de la actualidad el implantar un Servicio Civil de Carrera en las contralorías estatales, para que, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática, continua y dinámica, aplique y coordine su implantación; todo ello, con el fin de garantizar –a cada servidor público- la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país, mediante el mejoramiento de sus actitudes y aptitudes en la presentación del servicio público.

El Servicio Civil de Carrera es el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública. Así las diversas etapas operativas que incluye dicho sistema son: reclutamiento, selección, inducción al puesto, capacitación, evaluación del desempeño, promociones e incentivos y retiro.

En este sentido, debe cuidarse que las personas que realicen trabajos de auditoría posean las características éticas, académicas y profesionales necesarias que permitan ejecutar su trabajo con la calidad requerida de acuerdo con su naturaleza.

Para ello, es necesario que el reclutamiento de personal se realice mediante fuentes de personal calificado y, de ser posible, especializado, para lo cual, se recomienda mantener contacto con bolsas de trabajo y con las universidades, así como realizar promociones de los servidores públicos que laboran en las contralorías.

Para la selección del personal se requiere definir diversos aspectos, tales como: fijar políticas claras sobre las características de quienes se desea reclutar, (escolaridad, habilidades, destrezas, etc.); perfiles de puestos, que permitan conocer los requerimientos exigidos para ocuparlos, entre otros.

A fin de garantizar la calidad de trabajo, ya sea de auditoría, o de otras funciones prioritarias de las contralorías, (como son el desarrollo administrativo, la supervisión y el control), es necesario poner especial cuidado en las distintas pruebas que se apliquen a los candidatos. Cabe destacar que no se debe excluir ninguna de las etapas de selección: la solicitud de empleo, las pruebas psicométricas, el examen de conocimientos, las entrevistas, todo, es importante en él, ya que a través de ellas se tiene mayor conocimiento de la preparación académica, la capacidad, el criterio y las actitudes del aspirante, en el ámbito de su competencia.

Una vez que se ha contratado al personal, es necesario incorporarlo –de manera rápida y eficaz- a la dependencia; es decir, buscar su inmediata integración e identificación con la función pública, a través del conocimiento de objetivos y estructuras del gobierno, tanto a nivel global como institucional. Para ello, son recomendables los programas de inducción al puesto, así como el facilitar los manuales de bienvenida, y folletos que incluyan la descripción del puesto a ocupar.

Con la finalidad de lograr el desarrollo de las aptitudes del personal que labora en las contralorías estatales se convierta en requisito fundamental su asistencia a cursos de capacitación, seminarios y conferencias impartidos por instituciones especializadas que aseguren la obtención de conocimiento que debe poseer y perfeccionar cada servidor público. Dichos cursos deben ser impartidos por personal calificado, mismos que evaluarán los conocimientos adquiridos por los asistentes a los cursos.

Asimismo, debe existir un sistema de evaluación del personal que permita conocer periódicamente el desempeño de cada uno de los servidores adscritos a la dependencia. El superior inmediato debe diseñar el sistema de evaluación, y al personal del siguiente nivel jerárquico le corresponde su revisión, comentario y autorización, los criterios de evaluación deben quedar plasmados en un documento y tomarse en cuenta en todo momento, con la finalidad de uniformar tanto los formatos con los criterios de evaluación. Los formatos incluirán características

como: conocimientos, iniciativa, responsabilidad, actitud, cooperación y organización del trabajo, entre otras, di has se defienden de acuerdo al nivel jerárquico que se evalúe y a las funciones primordiales que realice.

En el caso de los auditores, es recomendable llevar a cabo las evaluaciones al término de cada revisión, con el propósito de vigilar el desarrollo del personal y de estar en condiciones de proporcionar estímulos al correcto desempeño, y, en caso de haber realizado un trabajo no adecuado, detectar las necesidades de capacitación, o bien tomar las medidas que sean necesarias.

Para el personal que labora en otras áreas que integran las contralorías, deberán establecerse los periodos de evaluación. Asimismo, este proceso requiere formalización mediante la utilización de formatos uniformes firmados por los evaluadores, mismos que deberán conservarse en los expedientes individuales.

Las promociones del personal son el resultado del análisis de las evaluaciones, así como de la consideración de aspectos como: experiencia laboral, asistencia a cursos de capacitación, y conocimientos específicos de acuerdo con la plaza vacante. Las promociones deberán quedar debidamente formalizadas mediante un documento de notificación y felicitación al personal promovido.

C. Experiencias diversas en la Implantación del Servicio Civil de Carrera

A continuación expondré algunas experiencias en la implantación del Servicio Civil de Carrera tanto a nivel interno como externo.

Hablar de Servicio Civil de Carrera es hablar de profesionalización, aunque el primer término no abarque en su totalidad al segundo. La profesionalización del servicio público puede visualizarse como la idea de:

Habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidad relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyen a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental.

En un sentido más práctico entendemos la profesionalización del servicio como:

La necesidad de establecer formalmente un catálogo de puestos que integren las diversas estructuras administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública, definir con daridad y certeza la naturaleza de éstos y la relación de funciones que les corresponden; y, determinar con igual precisión y claridad las calidades profesionales y aptitudes personales que deben reunir quienes ocupan dichos cargos y puestos.

Así pues, logrando romper con ciertos modelos tradicionales en cuanto ala administración de recursos humanos, y en el marco de la modernización administrativa, la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y control de la Administración Pública del Estado de Puebla (SEDECAP) ha iniciado la implantación del Servicio Civil de Carrera. Para hacer posible lo anterior, se realizó un trabajo de investigación y se elaboró un análisis comparativo, tanto a nivel nacional como internacional.

Dicho servicio civil de carrera se encuentra en países de los más variados sistemas de economías, costumbres, razas, etc. Por citar a algunos que cuentan con un sistema debidamente integrado están: Inglaterra, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Suiza, Francia y Japón, con resultados sobresalientes.

En México sólo existen algunos dependencias y entidades que han logrado establecer el Servicio Profesional de Carrera, y de las cuales se retomaron las que a continuación se mencionan: el servicio exterior mexicano del a Secretaría de Relaciones Exteriores, el sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el programa de carrera magisterial de la Secretaría de Educación Pública, la profesionalización en la prestación del servicio electoral del instituto Federal Electoral, la profesionalización en la Procuraduría Agraria, el Instituto de formación policial de la Procuraduría General de la República (PGR), y el Servicio Civil de Carrera en la Comisión Bancaria y de Valores, entre las experiencias más destacadas.

De los modelos analizados se reconoce que existen casos con mayor grado de madurez en sus sistemas, como lo es el servicio exterior mexicano y el sistema integral de profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), incluyendo este último, programas muy completos de selección del personal y promociones, relacionadas con la evaluación del desempeño y la capacitación. Otros, hacen énfasis en algún aspecto de la profesionalización, como podrían ser los programas de estímulos, en el caso del a carrera magisterial, o bien, los programas de selección que se utilizan en la Procuraduría Agraria. A pesar de dichos factores, las experiencias institucionales revisadas representan enormes esfuerzos en la búsqueda de una administración más profesional, teniendo como denominador común la preocupación por contar con mejores servidores públicos, que den como resultado mejores instituciones.

Asimismo, cabe señalar que se revisó la iniciativa con proyecto de Ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores de la administración pública federal centralizada, presentada por el C. Senador Esteban Moctezuma Barragán el pasado 28 de abril de este mismo año.

De todo lo anterior se deduce que existe una incidencia general y es la relacionada con hacer de la profesionalización del servidor público una tarea extensiva a las dependencias de la administración pública federal y no se prevé incorporar este propósito al as administraciones estatales o municipales, no obstante que en dichos

niveles de gobierno, la implantación gradual de programas de profesionalización no resulta tan problemática, y reportará una enorme utilidad a estos órdenes de gobierno, por los beneficios antes señalados.

D. Implantación del Servicio Civil de Carrera en la Sedecap-Puebla

Considerando las experiencias señaladas con anterioridad, la Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública del Gobierno de Puebla inició ya la implantación del Servicio Civil de Carrera realizando, además del análisis comparativo, una de la organización de la propia institución, así como de las diversas etapas que incluye el mismo Servicio Civil de Carrera (reclutamiento, selección, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, promociones, estímulos retiro).

Como actividad inicial se integró el catálogo institucional de puestos que contiene datos generales del puesto, descripción de funciones (general y específica) y los requisitos necesarios para ocupar el puesto en cuestión. Dicho catálogo es un instrumento básico para la instauración del Servicio Civil de Carrera. También se llevó a cabo la valuación de puestos que permite asignarles un valor en puntos, lo cual incide directamente en la remuneración salarial que percibe cada servidor público.

Posteriormente, se realizó un diagnóstico general de la administración de recursos humanos contemplando sus diversas etapas; así como la recopilación y análisis del aspecto jurídico existente. Lo anterior se utilizó como marco de referencia para diseñar una serie de procesos, mecanismos y lineamientos en materia de administración del personal, los cuales son la base de la implantación del Servicio Civil de Carrera.

E. Dimensión Jurídico-Normativa del Servicio Civil de Carrera-Sedecap

Remitiéndonos al marco jurídico de la materia, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el capítulo 3, denominado "Desarrollo Democrático contiene el apartado "Reforma de Gobierno y Modernización de la Administración Pública" el cual menciona –como un aspecto esencial- el fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

Dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la SECAP se ha dado a la tarea de impulsar el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, por lo cual, se han considerado diversas leyes, entre las que destacan las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública del estado Libre y Soberano de Puebla.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley de Estímulos, Recompensas y Premios al os Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado de Puebla.
- Reglamento Interior de la SEDECAP.

F. Estrategia de Implantación

A continuación me referiré a las principales fases que configuran el programa del Servicio Civil de Carrera en la SEDECAP.

1ª Fase: Formulación-instrumentación, se realizó de abril a agosto de 1998.

2ª Fase: Implantación, se llevó a cabo de agosto a octubre de este mismo año.

3ª Fase: Consolidación, a partir de este mes (noviembre) hasta el año 2000.

Como puede apreciarse, el programa se visualiza en tres etapas de desarrollo: en la primera, de formulación-instrumentación, se previó el diseño global del proyecto, considerando los marcos teórico-histórico, institucional, normativo, y la estrategia de operatividad el mismo. Adicionalmente, se formularon los principales instrumentos que garantizan el debido proceso de aplicación del Servicio Civil de Carrera.

La segunda etapa, de implantación, se refiere a la aplicación práctica del mismo, por medio de acciones que concretizan a la fase anterior.

La tercera y última etapa, de consolidación, ido inicio el presente mes, toda vez que se encuentra en proceso de revisión y formalización en las instancias correspondientes e involucradas en algún aspecto del sistema.

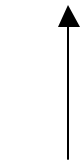
G. Contexto Institucional

En las áreas y funciones de los puestos que integran la estructura orgánica de la SEDECAP, se han establecido tres especialidades perfectamente definidas:

- Desarrollo administrativo
- Control y supervisión
- Jurídica (quejas y denuncias)

En tales especialidades se incluyen puestos de diversas jerarquía, lo cual nos arroja los distintos niveles de escalafón para le Servicio Civil de Carrera; éstos son:

Tabla 1. Niveles de Escalafón para le Servicio Civil de Carrera

CADENA DE PUESTOS	NIVEL		C A R R E R A
Director de Area / Delegado	5		
Jefe de departamento / Jefe de Proyecto	4		
Analista Especializado / Supervisor	3		
Analista / Auditor	2		
Auxiliar Analista / Auxiliar Auditor	1	Puesto Inicial	

La población objetivo, es decir, a la cual se dirige el Servicio Civil de Carrera se compone de la siguiente manera:

Tabla 2. Composición de la Población Objetivo del Servicio Civil de Carrera

PUESTOS	PERSONAL
Director de Area / Delegado	15
Jefe de Departamento / Jefe de Proyecto	54
Supervisor / Analista Especializado	47
Auditor / Analista	95
Auxiliar Auditor / Auxiliar Analista	118
Total	329

El personal total de la SEDECAP asciende a 410 servidores públicos, por lo que el personal al cual se enfoca el Servicio civil de Carrera representa el 80%, lo cual es muy significativo.

Es necesario mencionar, que todo el personal corresponde a la categoría de honorarios y confianza. El personal de base, suma no más de veinte personas, corresponde al os puestos de secretaria, vigilancia e intendencia, los cuales no se contemplan en el Servicio Civil de Carrera dadas las características y especialidades profesionales a que se enfoca.

Sin embargo, dicho personal tiene derecho a la capacitación y la superación permanente, que debe reflejarse en una política de estímulos, incentivos, y estabilidad laboral.

H. Esquema General del Servicio civil de Carrera en la SEDECAP

Tabla 3. Servicio Civil de Carrera Especialidades en SEDECAP


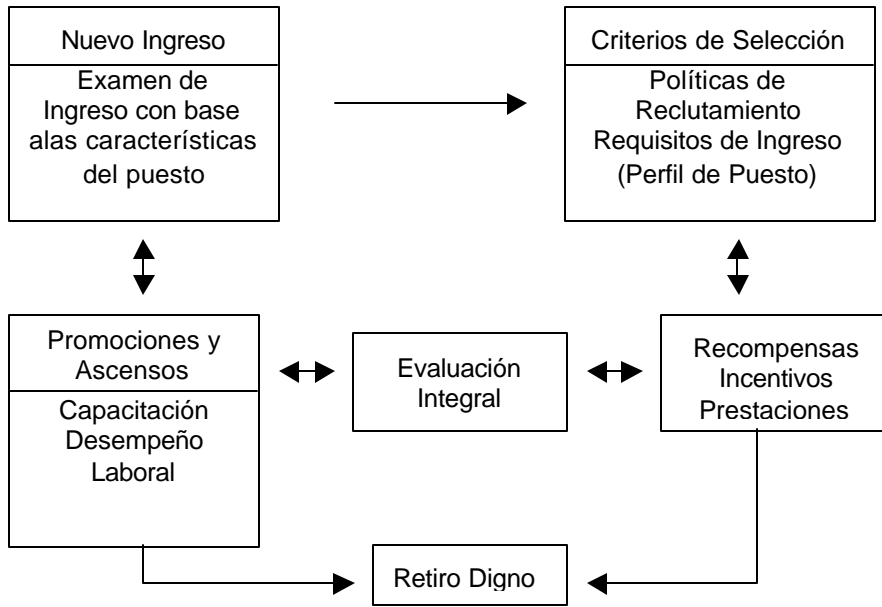
Desarrollo Administrativo		Jurídica	Control y Supervisión
CADENA DE PUESTOS	NIVEL		C A R R E R A
Director de Area / Delegado	5		
Jefe de Departamento / Jefe de Proyecto	4		
Analista Especializado / Supervisor	3		
Analista / Auditor	2		
Auxiliar Analista / Auxiliar Auditor	1	Puesto Inicial	

Tabla 4. El Proceso del Servicio Civil de Carrera



I. Creación de la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera

El Servicio Civil de Carrera de la SEDECAP se fundamenta en los marcos jurídico-normativo y técnico-administrativo, a fin de operar correctamente.

En este sentido, se ha creado la Comisión Institucional del Servicio Civil de Carrera, definida como el órgano de planeación, organización, dirección, coordinación, supervisión, ejecución y evaluación de la carrera profesional: Asimismo, con la finalidad de que dicha comisión cuente con una visión multidisciplinaria y contemple las tres especialidades de la SEDECAP, se encuentra integrada por su titular, quien la preside; el Subsecretario de Desarrollo Administrativo y Evaluación, quien funge como Secretario Técnico; el Subsecretario de Control y Supervisión; el Coordinador General de Delegaciones y Comisarias; el Director Jurídico de Responsabilidades y Situación Patrimonial; el Coordinador General Administrativo; el Subdirector de Recursos Humanos; y, dos miembros del personal de carrera de los niveles cuatro y cinco, es decir, Jefe de Departamento o Jefe de Proyecto y director de Área o Delegado respectivamente, mismos que son propuestos y designados por los demás integrantes de la comisión.

J. Reflexión Final

Por último, quiero enfatizar que la implantación del Servicio Civil de Carrera es un imperativo de la administración pública contemporánea, previsto en la planeación nacional, en donde la Secretaría de la Contraloría y Administración (SECODAM) ha formulado el Programa de Modernización de la Administración Pública federal 1995-2000 (PROMAP), en cuyo subprograma cuatro establece la dignificación, profesionalización y ética del servidor público: existe asimismo, de manera inédita en nuestro país, la iniciativa de Ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública centralizada, para ser discutida, y eventualmente, aprobada por el Congreso de la Unión.

Por lo aquí expuesto, considero de suma importancia que las órdenes estatal y municipal cuenten con un sistema de Servicio Civil de Carrera que garantice la permanencia, profesionalización y desarrollo de los servidores públicos.

Las contralorías estatales son órganos de regulación, control y apoyo global al sistema administrativo público, por lo que el Servicio Civil de Carrera podrá irradiarse al resto de las dependencias y entidades estatales y municipales, conforme las condiciones lo vayan permitiendo, resultando, sin lugar a dudas, uno de los retos de mayor envergadura en el México de fin de siglo.

IV. Servicios Civiles en los Organos de Control

Dr. José Luis Méndez Martínez *

Director Ejecutivo del Servicio
Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral

A. Introducción

Conforme se van consolidando dos de los procesos que han caracterizado al México de fin de siglo –mayor participación y exigencia sociales y creciente descentralización–, se vuelve cada vez más necesario que las instituciones públicas estén en posibilidad de enfrentar con eficacia y eficiencia los retos inherentes a sus obligaciones, así como de atender las demandas sociales y rendir cuentas responsablemente.

Esta necesidad no es privativa de México; en todo el mundo la administración pública ha vivido cambios importantes que buscan, sobre todo, adecuarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas. Ha quedado ya sin vigencia la idea de que las burocracias pueden permanecer inertes ante los cambios. Incluso en los países en los que, tiempo atrás, los servicios civiles eran considerados intocables e intachables han tenido lugar reformas administrativas que han transformado de manera sustancial no sólo la forma de operar el servicio civil sino incluso la propia imagen que la sociedad y los funcionarios tenían de esta institución.

En las siguientes páginas se hará un análisis de cómo diversos países han llevado a cabo estos cambios, para, a partir de ello, valorar estas experiencias y considerar las posibilidades y límites que pueden ofrecer los servicios de carrera a los organismos públicos en México, especial referencia a los órganos de control estatales y municipales.

B. La transformación de los Servicios de Carrera

Durante largo años, los servicios de carrera en el mundo se consideraron paradigmas de eficiencia y un modelo a seguir para aquellos países cuyos gobiernos no los tenían. Francia, Estados Unidos y Reino Unido, entre otros, tenían cuerpos de funcionarios con gran prestigio y fuerte estabilidad en el empleo. Sin embargo, poco a poco las condiciones en las que éstos servicios civiles se habían desarrollado cambiaron, por lo que se hizo necesaria una transformación. Como señala Johan P. Olsen:

La mezcla de demandas y expectativas cambia y también cambia la concepción de lo que es un buen servicio civil y un buen servidor público. En periodos de transición estas concepciones cambian dramáticamente. El papel del servicio civil es desafiado y redefinido. La sabiduría convencional se vuelve herejía. Las virtudes administrativas se vuelven vicios. Las viejas aptitudes son descartadas y se demandan nuevos tipos de conocimiento, habilidades y programas de entrenamiento. Las estructuras roles y culturas organizacionales se etiquetan como “ilegítimas” y se legitiman unas nuevas.²

Así, por los diversos cambios a que se vieron expuestos (Luc Rouban identifica tres: el giro ideológico, la mayor restricción económica y el cambio organizacional),³ cada país emprendió, con distintos matices, la reforma de sus sistemas de servicio civil. Los países anglosajones han realizado reformas más profundas, mientras que los países latinos se han rezagado un poco. Los primeros han tendido hacia servicios civiles más descentralizados, basados en contratos e inspirados por la administración privada. Por su parte, los países menos desarrollados han avanzado, con mayor éxito, en la instauración de sistemas de carrera para los funcionarios públicos.⁴

María del Carmen Pardo ha señalado que las estrategias seguidas en estos procesos de transformación integran cuatro componentes: la revalorización de la eficiencia y el consecuente desplazamiento de la experiencia como factor de cambio; la obligación de la alta burocracia para responder cada vez más a los mandatos de sus superiores políticos; el sector privado como ejemplo de “buena administración”; y la creciente vinculación internacional como resultado del proceso de globalización e integración de bloques económicos regionales.⁵

Estas condiciones han llevado a una nueva concepción de los servicios civiles, sobre la que puede decirse, en términos generales, que sustituye los servicios de carrera basados en la antigüedad y la permanencia por unos que valoran, ante todo, el mérito y la competencia.

C. Los Servicios Civiles en México

* Doctor en Ciencia Política (con especialidad en Políticas Públicas Comparadas) por la Universidad de Pittsburgh. Es profesor-investigador con licencia del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México. Tiene múltiples publicaciones sobre el tema de servicio civil y otros relacionados con políticas públicas, organizaciones civiles y administración pública. Recientemente apareció el libro *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, coordinado por él bajo el sello de Miguel Ángel Porrúa, la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas y la International Society for Third Sector Research.

² “Civil Service in Transition: Dilemmas and Lessons Learned”, Oslo, ARENA, documento de trabajo núm. 15, 1997, p. 4.

³ “La réforme de l'appareil d'Etat en Europe”, trabajo para el seminario *La Transformation de l'Etat en Europe*, Poitiers, 28-30 de septiembre de 1995, pp. 2-7.

⁴ José Luis Méndez, “la profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, *El cotidiano*, 1995, núm. 72, pp. 16-19. Para una análisis de las tendencias en América Latina, véase José Luis Méndez, “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, *reforma y democracia*, 1999, núm. 16, pp. 219-246.

⁵ María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, *Gestión y política pública*, 4 (1995), pp. 279-282.

Si bien el tema de la profesionalización de los servidores público en México ha sido recurrente y en el ámbito académico ha habido innumerables señalamientos sobre su importancia y necesidad,⁶ poco se ha logrado en cuanto a la instauración de un servicio civil en el ámbito federal. En cambio, ha habido importantes avances en la instauración de sistemas de carrera en organismos especializados, lo cual, si bien es limitado ha demostrado la eficacia de los servicios civiles como instrumentos para profesionalizar la función pública, mejorar los resultados y asegurar la rendición de cuentas.

La primera experiencia en este sentido fue la creación del Servicio Exterior, en 1934, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Desde entonces se reconocía la importancia de contar con profesionales en la materia que tuvieran la posibilidad de desarrollar una carrera y, con ello, profesionalizar su trabajo y crear una memoria institucional.

Recientemente se han creado un buen número de servicios de carrera en organismos especializados (véase el cuadro 1). Es posible señalar que las características comunes de las instituciones en que se han establecido estos sistemas son, en términos generales, dos: 1) son instituciones con funciones específicas (claridad en fines y en medios⁷); y 2) son instituciones que, en mayor o menor medida, gozan de autonomía respecto al gobierno federal, lo que les permite escapar del "laberinto jurídico"⁸ de la administración central, el cual restringe las posibilidades de innovación. Estas condiciones, claro está, son necesarias aunque no suficientes para instaurar servicios civiles en organismos públicos.

Cuadro 1. Servicios Civiles en México

INSTITUCION	SERVICIO DE CARRERA
Comisión Nacional del Agua	Sistema de Especialistas en Hidráulica
Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.	Sistema Integral de Profesionalización
Procuraduría Agraria	Servicio Profesional Agrario
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	Instituto de Formación Profesional
Procuraduría General de la República	Carrera de Agente del Ministerio Público Federal
Secretaría de Educación Pública	Carrera Magisterial
Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano
Sistema de Administración Tributaria (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).	Servicio Fiscal de Carrera

Existen otros casos, como el Banco de México, donde si bien no existe formalmente un servicio civil, en la práctica se han consolidado ciertas tendencias, como la valoración de la experiencia y el mérito, que han arrojado buenos resultados.

Existen, además, algunos proyectos específicos para instaurar servicios de carrera en el gobierno del Distrito Federal, en la Cámara de Diputados y en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,⁹ entre otros. Finalmente, se han desarrollado, con muchas dificultades y poco éxito, propuestas elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para la instauración de un servicio civil en la administración pública federal, así como una iniciativa de ley presentada por el entonces senador Esteban Moctezuma.¹⁰

⁶ Véanse José Luis Méndez, art. cit; Pardo, art. cit; y Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coords.), *Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, 1999.

⁷ Sobre esta noción véase José Luis Méndez, "Estudio Introductorio", a B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica (en prensa).

⁸ Guillermo Haro, *La función pública en el proceso de modernización nacional*, México, Graficarte, 1991.

⁹ Sobre este proyecto, véase "Desarrollo de un modelo de servicio civil de carrera para un organismo especializado", en Uvalle y Bravo Ahuja (coords.), op. cit., pp. 169-182.

¹⁰ El texto de esta iniciativa puede encontrarse en "Iniciativa de Ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada", prospectiva, 1998, núm. 10, pp. 38-44.

También en el ámbito estatal y municipal se ha reconocido la conveniencia de establecer sistemas que valoren el mérito y permitan la continuidad y profesionalización de la función pública; sin embargo, los avances, de nuevo, han sido sumamente limitados.¹¹

D. Conveniencia de Instaurar Servicios de Carrera en los Organos de Control Estatales y Municipales.

En los últimos años, como consecuencia del paulatino fortalecimiento del federalismo y de los avances en el proceso de descentralización, los estados y, en menor medida, los municipios han obtenido mayores atribuciones y responsabilidades. De manera concomitante, estas instancias gubernamentales han obtenido, en consecuencia, mayores recursos para realizar sus tareas.

Ante esta situación, es una necesidad urgente avanzar en la consolidación de los órganos de control estatales y municipales, con el objetivo de que se favorezca la transparencia en el uso de los recursos y la seguridad de su correcto manejo.

Debido a que estos organismos de control desarrollan tareas relativamente rutinarias (es decir, no están demasiado expuestos a vaivenes políticos o cambios radicales de objetivos) un servicio civil es ampliamente factible, pues cada puesto tiene funciones específicas y responsabilidades concretas; además, sin duda hay claridad en fines y medios, y el servicio civil de carrera sería un excelente instrumento para institucionalizarlos.

Por otra parte, para que los órganos de control puedan desarrollar sus funciones, es un requisito casi indispensable que gocen de cierta autonomía de los órganos "controlados". De lo contrario, cualquier relación de subordinación o de sujeción pervertiría sin duda la tarea fiscalizadora que realizan. Así, cuando los organismos de control son razonablemente autónomos, están en mejores posibilidades de establecer sistemas de carrera, ya los puestos no son parte del "botín político" y sus funciones no dependen de voluntades sino de reglas.

De esta forma, es posible advertir que los órganos de control son un terreno propicio para el establecimiento de servicios civiles de carrera. No obstante, es necesario también estar conscientes de que estos sistemas requieren financiamiento, capacidad administrativa y de gestión y lo que se ha llamado "voluntad política".¹² Por tanto, más allá de la conveniencia o pertinencia de institucionalizar servicios de carrera, debe discutirse su factibilidad económica, administrativa y política, sobre todo en el caso de órganos municipales de control, cuyas dimensiones y posibilidades financieras son escasas.

Por otra parte, en el diseño de cualquier servicio civil es necesario evitar los riesgos y dilemas que han presentado en otros países, que se refieren, esencialmente, a la rigidez en su conformación, el burocratismo en el desempeño de sus tareas, la ineficiencia en el uso de los recursos, la rutina en el comportamiento de los funcionarios, la excesiva autonomía respecto a las decisiones superiores, la falta de rendición de cuentas ante la sociedad, el aislamiento frene a los involucrados y el estrangulamiento financiero.

Para evitar estos graves riesgos, es necesario que la conformación de cualquier servicio civil tenga, ante todo, la idea de que su misión es servir a la sociedad y cumplir efectivamente sus funciones, en lugar de creer que se trata de un instrumento para asegurar plazas burocráticas y evitar la supervisión.

Si el objetivo es consolidar un servicio civil abierto, responsable, que rinda cuentas y que sea eficaz, conviene considerar, entre otros, los siguientes elementos para cada proceso del sistema de carrera. Para el ingreso, deben establecerse mecanismos transparentes, justos y equitativos que aseguren la llegada de los mejores elementos, mediante la auscultación de su perfil, sus conocimientos y sus aptitudes para cada cargo; debe permitir la participación del mayor número posible de candidatos para tener amplias posibilidades de escoger al que mejor pueda servir a la sociedad.

Una vez seleccionados, es importante que haya un subsistema de formación permanente, que mantenga actualizados a los funcionarios y que les ofrezca los conocimientos y herramientas necesarios para desempeñar sus responsabilidades adecuadamente.

Además, conviene que existan instrumentos de evaluación que sirvan, en primer término, para valorar el desempeño de los funcionarios, pero también, de manera más importante, para que, a partir de esa valoración se tomen las medidas pertinentes, ya sea de incentivo (para los funcionarios sobresalientes), sanción (para los casos de funcionarios que no cumplan con el estándar exigido) o corrección y/o prevención de posibles problemas detectados (evaluación como instrumento de diálogo).

¹¹ Roberto Moreno espinosa, "La profesionalización de la función pública en los estados federados, una necesidad ante la descentralización, el fortalecimiento del federalismo y la consolidación de un régimen plural", en Uvalle y Bravo Ahuja (coords.), op. cit., pp. 183-204.

¹² Jorge Valencia señaló recientemente como "condiciones para institucionalizar el servicio público profesional" las siguientes: i) misión y visión de la función pública, ii) congruencia presupuestal; iii) planeación de recursos; iv) remuneración salarial de acuerdo con índices inflacionarios, v) catálogo de puestos congruente con la estructura funcional; vi) vinculación de los recursos materiales, financieros y humanos, vii) integración curricular de capacitación por puesto; viii) sistema escalafonario funcional e intercomunicado; ix) vinculación de las plantillas funcionales y ocupacionales con la estructura salarial; x) evaluación del desempeño y mejora continua de servidores públicos; xi) medición de la productividad; xii) estímulo a la productividad; y xiii) creación de un sistema de promoción, remuneración, ascenso y retiro, entre otras ("Condiciones para institucionalizar el servicio público profesional", en Uvalle y Bravo Ahuja (coords.), op. cit., pp. 107-124.

Debe diseñarse un sistema que permita el desarrollo de una carrera de largo plazo para los funcionarios que se mantengan dentro de los estándares exigidos. Sin embargo, es indispensable evitar que un funcionario esté permanentemente buscando acceder a una plaza superior, porque, inevitablemente, el ascenso dentro de la pirámide jerárquica es limitado, lo que genera sentimientos de frustración. Ante esta situación, conviene complementar la posibilidad de ascensos en la escala jerárquica con lo que se ha llamado “carrera horizontal”, esto es, un mecanismo por medio del cual un funcionario pueda tener acceso a mayor reconocimiento y retribución, con bases en su mérito y buen desempeño, sin tener que ascender de puesto necesariamente.

Finalmente, uno de los desarrollos más importantes de los sistemas de carrera se refiere a que se cuente con un mecanismo de sanción transparente y justo, pero que evite que se confunda la estabilidad en el empleo (característica de los sistemas de carrera) con la inamovilidad (característica de las viejas burocracias). En otras palabras, que exista la posibilidad, mediante procedimientos legales y claramente establecidos, de sancionar o, en caso necesario, remover a los funcionarios que o cumplan con sus obligaciones o que incurran en infracciones legales.

Cuadro 2. Características de un buen Servicio Civil

Proceso	Características
Ingreso	Reclutamiento amplio: selección pro mérito y con base en procedimientos transparentes.
Formación	Actualización permanente; especialización en funciones.
Evaluación	Instrumentos objetivos; insumo para toma de decisiones.
Promoción	Proceso basado en méritos; posibilidad de carrera horizontal.
Sanción	Mecanismos justos y transparentes

Finalmente, conviene señalar que, si bien estas características son importantes, lo esencial para cualquier sistema de carreras es que esté diseñado en función de las características, necesidades y responsabilidad de cada institución pública. No existen modelos perfectos, sino sólo sugerencias adaptables a las condiciones específicas de cada caso.

E. Comentario Finales

A partir de la experiencia que se ha adquirido sobre los servicios civiles en México y en el extranjero, la lección es clara: si bien un servicio civil de carrera es útil para resolver varios de los problemas que enfrenta la administración pública contemporánea, su aplicación no puede ser generalizada ni indiscriminada. Es necesario, por una parte, estar conscientes de los costos que implica y de los problemas que un mal diseño puede generar. Por otra parte, lo más importante es diseñar servicios civiles que se adecuen apropiadamente a las características, las necesidades y la misión de cada institución. No hay fórmulas generales aunque sí lo que se han llamado mejores prácticas, como las descritas en este artículo. En todo caso, un buen servicio civil requiere compromiso político, recursos económicos y habilidades administrativas y de gestión.

V. El Redimensionamiento del Estado y el Servicio Civil de Carrera

Dra. María del Carmen Pardo
Profesora-Investigadora de
El Colegio de México

A. Introducción

Los Estados pasan en el momento actual por importantes procesos de redefinición que, dependiendo del país y de las circunstancias particulares que enfrentan, tienen que ser con la adecuación que deben sufrir para enfrentar las exigencias y los impactos de la globalización, la integración regional, la internacionalización de los mercados, causas todas que presionan sobre los procesos socioeconómicos y políticos de factura interna. Dentro de esos procesos se destaca el identificado como modernización de los aparatos administrativos. Modernización como sinónimo también de ajuste en sentido similar al proceso más amplio de redefinición del Estado y de su relación con la sociedad. Esta reforma pone en valor los sistemas de servicio civil, entendidos como reglas de juego explícitas para el ingreso, permanencia, promoción y retiro de la función pública.

El propósito de este trabajo es hacer algún apuntamiento sobre presupuestos incluidos en la mayor parte de los sistemas de servicio de carrera vigentes en un buen número de países, que constituyen elementos de lo que podría calificar como un modelo para explicar la integración de dichos sistemas y la necesidad de revisar su pertinencia y composición. Esta revisión, sin duda, forma parte de la agenda de la modernización de los aparatos administrativos dentro del propósito más amplio de redefinición de los entramados estatales. Sin embargo, es importante hacer notar que las reformas propuestas para hacer frente a los compromisos y exigencias derivadas de la participación dentro de un concierto internacional más amplio, no refieren necesariamente a programas y acciones homogéneos. Incluso se puede hablar de importantes diferencias y hasta divergencias en la forma de plantear las reformas.

El espectro de programas incorpora cambios incluidos en propuestas teóricas que van desde la llamada NPM (New Public Management) ensayada fundamentalmente en Gran Bretaña y Nueva Zelanda; pasando por reformas compresivas, esto es, orientadas hacia un enfoque predominantemente empresarial, cuyos seguidores más cercanos resultaron los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra y el de los Estados Unidos, en donde siempre ha prevalecido, fortaleciéndose en el periodo de Ronald Reagan y actualmente bajo el supuesto del a "reinvención" que se inserta en la lógica misma del sistema político: reformas encaminadas a reformar el Estado benefactor, que postulan la disminución del volumen gubernamental, restructurándose de manera prioritaria los sistemas de políticas sociales y, en particular los de seguridad social; ejemplos de reformas institucionales poco ideologizadas se han dado en Holanda y en Suecia, particularmente bajo los gobiernos socialdemócratas. Reformas regionales, como las de Francia e Italia, con drásticos procesos de descentralización y desburocratización, sin incorporar los presupuestos del NPM.¹³ "La regionalización política y administrativa de países como Bélgica, España y Francia, se iniciaron como reformas graduales y han tenido consecuencias extraordinarias que han logrado incrementar la flexibilidad de pesados sistemas administrativos de nivel subnacional".¹⁴ Hasta las llamadas reformas estructurales, como la modernización de cuerpos administrativo en Francia. Una primera distinción de entrada sería entre los servicios de carrera de países cuya influencia napoleónica es indiscutible: Francia, España e Italia; y los países sajones. Lo que es claro es que muchas de esas reformas administrativas han resultado más trascendentes que el llamado "consenso gerencial", e incluso han tomado distancia con sus postulados. Cabe, en fin, preguntarse si la modernización tiene que ver con "sistemas que ponen viejos contenidos en nuevas reformas gerenciales, o sistemas que colocan nuevos contenidos en estructuras administrativas tradicionales."¹⁵

B. Organización de Concursos

El ingreso a la función pública bajo sistemas de servicio civil se hace mediante concursos. Estos pueden ser abiertos, esto es pueden acceder a determinados puestos cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos para presentar la solicitud de ingreso. Pueden ser cerrados, esto es favoreciendo el ingreso a la función pública a personas con determinadas características, o a funcionarios en activo. Existen caminos distintos para someterse al concurso de ingreso. En Francia, por ejemplo, a partir de la reforma impulsada por el General De Gaulle en 1945, la Escuela Nacional de Administración (ENA) organiza un sólo concurso general, estableciendo criterios uniformes para acceder a las posiciones dentro de la administración pública. Existe, sin embargo una diferencia: concursos para funcionarios a través de los cuales se reclutan servidores públicos, que sin haber pasado por algún instituto de educación superior, quieren ascender en la jerarquía administrativa; y los concursos para estudiantes, que son

¹³ Theo Tonen y Jos C. N. Raadsheiders, "Public sector reform in western europe", Civil service systems in comparative perspective, School of Public and Environmental Affairs, Indiana university, 5-8 april, 1997.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

los dedicados a reclutar egresados de las escuelas e institutos. Uno de los problemas que impacta la inequidad de oportunidades es que, por ejemplo, que los egresados del a ENA, habiendo obtenido los promedio más altos, estarían designados a entrar a los grands corps; el resto entra a los cuerpos de administradores generales. A los cuerpos técnicos ingresan los alumnos provenientes de las otras grandes escuelas¹⁶, lo que habla de una estratificación muy marcada. En el servicio civil Australiano el ingreso se lleva a cabo mediante exámenes de selección cuidadosamente diseñados para lograr igualar las oportunidades de empleo. En Gran Bretaña los exámenes obligatorios de ingreso se instituyeron desde 1855 extendiéndose a otros niveles a partir de las reformas introducidas en 1870 hasta convertirse en la vía universal de acceso. Para 1914 se decide incorporar el servicio civil a todos los departamentos, con algunos matices en el servicio exterior.¹⁷ En el caso de España, la entrada al servicio de carrera requiere un examen público y la oferta sigue estando centralizada en la Oferta de Servicio Público que dan a conocer los diferentes ministerios. Es necesario satisfacer requisitos preestablecidos para entrar a los cuerpos.

C. Integración de Cuerpos

La constitución de cuerpos responde fundamentalmente a la idea de dar estabilidad en la carrera de los funcionarios públicos, pero a la vez permite una participación plural que favorece la interacción de puntos de vista distintos. Esta característica aparece sobre todo en los cuerpos llamados de administradores generales, que existen, por ejemplo en el caso del servicio civil de carrera francés, o en el argentino conocido como CAG (Cuerpo de Administradores Gubernamentales). Un problema que presentan estos cuerpos es que al integrar administradores generalistas, éstos acaban participando más en posiciones de asesoría que en responsabilidades administrativas directas (puestos de línea), lo que en largo plazo se traduce en una forma de debilitamiento de la propia carrera de servicio civil.

Estos cuerpos de administradores generales conviven con los de especialistas o técnicos. Tanto en el caso, por ejemplo, francés, los grand corps que son los que integran funcionarios provenientes de les grands écoles, como la Ecole Polytechnique y van a ocupar las vacantes en el Conseil d'Etat, la Inspection des Finances, la Cour des Comptes o el Cuerpo Prefectoral. Y los cuerpos técnicos (los demines, ponts de cahussées, eaux y forets). En España durante mucho tiempo prevaleció lo que se identificó como un sistema múltiple, esto es, un sistema general para grupos pequeños de funcionarios con otro altamente especializado agrupando a cuerpos autónomos que escapaban a la normatividad general.¹⁸ Los cuerpos que requerían título universitario fueron integrados cuerpos especiales y es la cimiento del sistema español. Las sucesivas reformas han intentado restarle fuerza a estos cuerpos que se vieron fuertemente consolidados durante el Franquismo. Siguen manteniendo una importante influencia en el acceso al servicio, pero, por ejemplo, ya no intervienen en la definición de salarios. Es evidente que el proceso autonómico español ha influido para que la estructura original del sistema se haya visto sucesivamente modificada en el tiempo.

La importancia de algunos cuerpos, como por ejemplo en Francia el de grands corps y el de los técnicos, deriva tanto de su expertise profesional, pro también del hecho de que sus miembros desempeñan tareas que trascienden las esferas de actividad de dichos cuerpos. Sus integrantes gozan del principio de détachement, que se convierte en una especie de autorización para que puedan desempeñar funciones de manera temporal en otros sectores de la administración, en el sector paraestatal, en la industria privada. Incluso pueden acceder a responsabilidades políticas al unirse a un partido y convertirse en funcionarios electos para dirigir el gobierno de algún ayuntamiento, diputados y hasta ministros. Esta práctica se conoce como pantouflage que además de haberle dado flexibilidad al sistema, se ha convertido en un estímulo para sus miembros.¹⁹

D. Un Servicio Público Neutral

Otra de las características inherentes a los servicios de carrera es la pretendida neutralidad política de sus integrantes. El servicio civil en Australia identifica esto de manera que "la relación entre los políticos y los burócratas se ha definido como un servicio público neutral, que quiere servir al ejecutivo político sin importar su partido. El político, a cambio de eso, respeta la integridad del servicio público manteniendo su carácter apolítico y profesional, y evitando acciones que puedan alterar esa relación de manera importante".²⁰ Uno de los problemas que enfrentan los servicios de carrera en la redefinición del entramado estatal, es justamente la paulatina pérdida de esta neutralidad. Esta característica se cuestiona cada vez más por parte de los políticos, los que obviamente han tratado de expandir su autoridad minando la de los servidores públicos de carrera.

En el caso inglés Margaret Thatcher hizo predominar el criterio partidista en la asignación de puestos superiores, señalándose sobre ello, que abusó de las prerrogativas del Primer Ministro ampliadas desde 1920. Y que no

¹⁶ Juan Espindola mata, "Servicio civil en Francia", El Coleigo de México, s/f, (mimeo).

¹⁷ Geoffrey K. Fry, "El caso de Gran Bretaña", Civil Service Systems..., op. cit.

¹⁸ Salvador Parrado-Diez, "Spain: transition of the civil service system", ibid.

¹⁹ J. Espindola, op. cit.

²⁰ John Halligan, "El sistema de servicio civil Australiano", Civil Service Systems..., op. cit.

obstante su creciente politización, no se ha visto minada su conocida eficiencia.²¹ En el caso español, el reclutamiento en el poder ejecutivo no obedece a criterios meritocráticos; sus miembros pueden ser del servicio civil o –incluso del sector privado. El gobierno socialista aumentó el número de funcionarios “políticos” al devolver funciones a las regiones; alrededor de una tercer parte de los puestos políticos se destinan a miembros del partido, pero sólo el 12% de los servidores pertenecían al gobierno socialista.²²

E. Representatividad del Servicio

Los servicios de carrera deben servir como conducto para que los grupos sociales de las sociedades queden debidamente representados. Las tradiciones que cruzan las carreras más antiguas tienen que ver con la idea del igualitarismo y en muchos casos con el de la equidad. Sin embargo, uno de los problemas que presentan algunos de estos servicios es que precisamente por su rigurosidad en la selección, que por ejemplo en el caso francés privilegia la formación formal y académica, resulta en una selección elitista, cancelándose con ello cualquier supuesto de igualdad. En el caso Británico la persistencia de criterios de clase, como el de provenir de las universidades más prestigiadas, la famosa preponderancia Oxbridge (debido a que los estudiantes provienen de las universidades de Oxford y Cambridge), ha inspirado un persistente debate en relación con su elitismo, y por ende, su falta de representatividad. Se abrieron –incluso- programas ad-hoc para incorporar, por ejemplo, minorías étnicas en 1991, mujeres en 1992 y discapacitados en 1996.

F. El Servicio Civil Agrega Valor al Gobierno (Central)

Aún antes de que los gobiernos enfrentaran los retos de la internacionalización de decisiones y procesos, pareció siempre necesario contar con procedimientos que permitieran tareas como la coordinación y la distribución de servicios. Normalmente no se cuenta con patrones de referencia comunes para el funcionamiento de las oficinas y agencias de los gobiernos, particularmente en tareas como coordinación, consultoría y cooperación referidas de manera fundamental al proyecto económico. Tampoco resulta evidente que los esfuerzos de capacitación de los servidores públicos se haya dado en forma coordinada. En los Países Bajos, por ejemplo, el servicio civil de carrera aparece tardíamente en comparación con otros países europeos. Es hasta los años setenta cuando se empieza a discutir la necesidad de instaurar un servicio civil, y en 1993 aparece un documento titulado *The organization and working methods of the civil service* en el que se recoge la discusión y experiencia previas para resolver problemas estructurales que presentaba el sistema holandés. Sin embargo, desde su aparición se distingue de otros sistemas; es un sistema abierto y lo que se conoce como *job-oriented*. Pero es necesario insistir que su aparición está ligada a la necesidad explícita de eficientar las tareas del gobierno central. “El grupo de servidores públicos es el responsable de garantizar la calidad, el profesionalismo y la integridad de la administración en consulta con el gobierno”.²³ Guy Peters al referirse al sistema francés señala que su papel ha contribuido en buena medida al mantenimiento del gobierno y al funcionamiento óptimo de la rama ejecutiva.²⁴ Esto se ha logrado en buena medida porque tanto los funcionarios como los políticos comparten valores y objetivos comunes, como los apuntados por el analista citado. Hay que tomar, sin embargo, con reserva esta afirmación, porque si bien es cierto que el sistema francés mantiene una cohesión interna importante, no puede necesariamente derivarse un entendimiento pleno entre políticos y administradores, los que frecuentemente entran en conflicto en relación con decisiones gubernamentales.²⁵

G. Instrumento para la Gobernabilidad

En la medida en la que los servicios de carrera formen parte de la institucionalidad del Estado, en esa misma medida contribuyen a la gobernabilidad del sistema político. En el caso de la Gran Bretaña, por ejemplo, la estabilidad y fuerza del Civil Service lo convirtieron en un recurso de la gobernabilidad, “el surgimiento del Estado social implicó la centralidad del SC en la transición institucional y en la ejecución de nuevos arreglos sociales; en suma un recurso muy valioso para el estatismo”.²⁶ El gobierno de Margaret Thatcher se caracterizó por intentar debilitar el servicio de carrera, al reclamar funcionarios incondicionalmente en puestos claves que requería para impulsar sus programas.²⁷ En sistemas pluralistas el servicio civil de carrera no puede estructurarse bajo principios tradicionales de gestión en la medida en que, en la propuesta de renovación del entramado del Estado, uno de los criterios que se privilegia con la incorporación de sistemas de carrera, es el de la gobernabilidad.

²¹ G. K. Fry, *ibid.*

²² S. Parrado diez, *op. cit.*

²³ J plan for the development of a senior civil. C. Korsmit y B. Velders, “Action public service in Netherlands”, *ibid.*

²⁴ B. Guy Peters, “Politicians and bureaucrats in policymaking”, en Jan Erik-Lane (ed.), *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage Publications, 1987.

²⁵ J. Espinola, *op. cit.*

²⁶ G. K. Fry, *op. cit.*

²⁷ María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm 2, México, segundo semestre.

H. El Servicio Civil como Motor del Cambio

El redimensionamiento del Estado pasa por procesos que tienen que ver con la aparición de reclamos autonómicos, desregulación, descentralización de atribuciones, por mencionar sólo algunos que necesariamente van a reflejarse en la organización y desempeño de los sistemas de servicio civil de carrera. En este contexto aparece también como constante una creciente politización de los asuntos públicos, en los que se manifiesta claramente la voluntad democratizadora. Resulta paradójico, entonces, el rescate que en algunos gobiernos se ha hecho del servicio civil, como en el caso de Gran Bretaña o de España, en donde gobiernos de signo laborista o socialista insistieron en las virtudes de sus respectivos sistemas calificados severamente por su rigidez y elitismo, características estructurales de dichos sistemas. Sin embargo, en el caso español, por ejemplo, de manera explícita se reconoce que “el servicio civil ha sido un vehículo fundamental para adaptar las estructuras estatales a principios más democráticos; integrar la economía y el sector público al marco global y regional; y, gestionar la expansión del estado Benefactor en momentos en los que éste declinaba en otros países europeos”.²⁸

Esta paradoja parece resolverse cuando en análisis cuidadosos de los diferentes sistemas de carrera profesional para funcionarios, se señala que éstos han resultado útiles y hasta indispensables para transitar de: primero, sistemas autoritarios o democráticos en los que se pudo tener responsabilidad no sólo frente a la autoridad ejecutiva sino frente a los partidos ganadores. Segundo, de contextos socioeconómicos corporativos a competitivos. Tercero, de estructuras centralizadas a descentralizadas incorporando sistemas también descentralizados de gestión y una división funcional de personal. En España, por ejemplo, se señala que “la descentralización de los recursos humanos es una de las principales motivaciones de los cambios introducidos en la reforma del sistema de servicio civil; el propósito fue el de alcanzar un equilibrio entre innovación, como es la introducción del sistema de puestos y la continuidad representada por el sistema de cuerpos”.²⁹ Este cambio obliga a que sólo los niveles inferiores puedan ser llenados por vía de contratos, el resto debe corresponder a los servidores de carrera, y dejan de existir puestos asignados a un cuerpo en particular. Finalmente, han contribuido a reconceptualizar la función pública: pasando de *mission guiders* a servidores responsables y con responsabilidad por las políticas públicas y sus resultados. En Gran Bretaña se descentraliza la Comisión del Servicio Civil en 1991 y aparecen las *Civil Service Commissioners, Recruitment and Assessments Agencies*. Se pasa de un sistema tradicional y centralizado, fundamentalmente por el Departamento del Tesoro y en el que el reclutamiento se hacía a través de la Comisión del Servicio Civil a una estructura más abierta en la que el Departamento del Tesoro sigue influyendo como instancia central y coordinada con la Oficina del Servicio Público, pero cediendo facultades de reclutamiento a las agencias mencionadas. Es importante destacar que “el concepto de misión a pesar de las reformas neogerenciales, sigue siendo un compromiso con la carrera: trabajar para el gobierno en turno sin importar su color político”.³⁰

I. La Regulación del Servicio Civil

Otro tema que forma parte de los presupuestos que enmarcan la organización y desempeño de los servicios de carrera es el que se refiere a su regulación. En muchos países se ha insistido en que es necesario que éstos sean regulados por ley y no por actos administrativos puesto que por ser de carácter nacional no pueden quedar normados por regulación secundaria. Otra razón más es la relacionada con la necesidad de que la regulación del servicio civil contradiga disposiciones en materia de derecho laboral, lo que obliga a tener normas de la misma jerarquía jurídica y obligatoriedad. En algunos casos, no se ha podido promover reformas de fondo a los sistemas de carrera, por el impacto que éstas tendrían en la legislación laboral, la que en muchos aspectos puede resultar obsoleta.

También se hace necesario el que la regulación tenga carácter y fuerza de ley, puesto que, por ejemplo, en el caso de los países europeos integrantes de la Unión Europea, se ven en la necesidad de adecuar su legislación a la generada para el conjunto de la Unión. De hecho, el tema de los servicios de carrera ha sido uno de los que ha provocado mucha discusión, puesto que aparecen toda clase de diferencias entre un país y otro, lo que dificulta la posibilidad de proponer condiciones homogéneas para el conjunto de países.

Cada sistema, sin embargo, está regulado por normas propias, como el *Statut General des Fonctionnaires*, para el caso francés.

J. Capacidad Discrecional y Servicio Civil

En casi todos los países existe la posibilidad de nombramientos discrecionales por parte del gobierno en turno, lo que sólo en el límite o frente a situaciones de abuso de esta prerrogativa, como sucedió en el gobierno de Margaret Thatcher, parece atentar contra la organización y desempeño del sistema de carrera. En muchos casos estas designaciones deben hacerse considerando a los miembros del servicio civil. En España operaba de esta

²⁸ S. Parrado-Diez, op. cit.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ G. K. Fry, op. cit.

manera hasta 1918. En los Estados Unidos el llamado *spoil-system* es un procedimiento regulado por el sistema de carrera. En Gran Bretaña los puestos más altos escapan a los controles del Civil Service, durante el gobierno conservador de Thatcher se presentó el programa *Next Steps* en 1988, el que significó un cambio que ha sido calificado de radical al reorganizarse la estructura del gobierno central y sus departamentos, con repercusiones importantes en el servicio civil. En 1966 y bajo la influencia del ombudsman sueco, se establece la Comisión Parlamentaria para la Administración, que significó un importante avance en relación con la responsabilidad ministerial. En 1968, el Informe Fulton, empieza a enfatizar los valores gerenciales sin deteriorar la asombrosa coherencia y continuidad del Civil Service. En 1994, el gobierno anunció la creación del Senior Civil Service, incorporando desde el nivel cinco de la jerarquía administrativa hasta el más alto, lo que representó un desplazamiento de los servidores públicos, permitiendo el acceso de más de cien funcionarios de fuera del servicio.³¹

K. La Función Pública y la Opinión Ciudadana

En términos generales se puede afirmar que el desempeño de los funcionarios públicos no ha sido un elemento clasificado de manera positiva por la opinión pública. De hecho, en la revisión del papel del Estado y de frente a una sociedad más demandante y participativa, ha sido necesario incluir en las propuestas de reforma la necesidad de recuperar la credibilidad de la sociedad en la función pública y en sus funcionarios. De ahí que en, algunos países, como por ejemplo los Estados Unidos, la propuesta de cambio incluida en la *National Performance Review*³² haya subrayado la importancia de lo que en ella se identifica como “cliente”, esto es, el usuario o ciudadano que tiene derecho a exigir mejores servicios y atención puesto que es un contribuyente. Todo ello con la intención de recordar la distancia entre la función pública y la ciudadanía.

L. Conclusiones

Pueden darse cualquier cantidad de esfuerzos en la redefinición del Estado, cuya expresión más visible derivada de la corriente identificada como neoliberal se traduce en su reducción, pero éste no mejorará su desempeño a menos que los cambios impacten también la dinámica interna del Estado, donde adquieren una particular relevancia los sistemas civiles de carrera. “La existencia de un servicio civil de carrera profesional, afirma Oscar Oslak, es uno de los atributos fundamentales del *stateness*, esto es³³, de la condición del ser del Estado”.

Gran parte de las reformas introducidas en los servicios de carrera en la búsqueda de una adecuación mejor al os cambios obligados en los entramados estatales, han ido respondiendo de manera desigual, pero gradual, al fortalecimiento de criterios de gestión y management, sin que se pueda decir que se perdió el ethos de las carreras profesionales, cimentado en criterios como la experiencia que favorecía los ascensos y convertía a los funcionarios en políticos permanentes con capacidad probada en el *polycymaking* y en la negociación.

Los sistemas de carrera parecen haberse fortalecido en la medida en la que en sistemas pluralistas, en donde el fenómeno de la alternancia forma parte de la cultura democrática, se ha conocido la experiencia de gobiernos de coaliciones. Bajo ese supuesto se ha requerido un servicio civil ligado al gobierno, que sin politizarse (en el sentido partidista) permita el cambio sin alterar la normalidad legal y administrativa.³⁴

Las prácticas tradicionales quedan en muchos casos arraigadas a pesar del embate modernizador. Pertener a algún partido político puede incluso llegar a ser motivo para que un funcionario de carrera pueda ser cesado del puesto, lo que habla de la resistencia a la politización que dichos sistemas están sufriendo. Pero al mismo tiempo, están buscando permanecer introduciendo mecanismos que rompen con la estructura original de los mismos al facilitar, por ejemplo, nombramientos de personal nuevo o al multiplicar compensaciones (fuera del salario) para darle la vuelta a la legislación laboral.

Parecería que el fortalecimiento de los sistemas de carrera se debate en medio de un movimiento que parece jalarlos en direcciones opuestas. Por un lado, una buena parte de los sistemas vigentes para permanecer y seguir siendo útiles en regímenes más abiertos, plurales y democráticos, deben ser revisados a la luz de los presupuestos que presionan hacia una administración moderna; orientación por servicio y no normativa, transparencia, evaluación del desempeño y rendición de cuentas. Pero por otro, esta misma presión que se acompaña con la exigida por los intercambios internacionales, les pide mayor coherencia interna en sus presupuestos estructurales básicos: neutralidad, eficiencia y estabilidad. La doble exigencia no parece fácil de satisfacer. Lo que sí resulta claro, es que a pesar de la crítica que han recibido estos sistemas sobre todo en momentos de revisión de las atribuciones del Estado, aparece una clara intención de hacerlos partícipes de esos cambios y de ninguna manera prescindir de ellos.

³¹ Ibid.

³² Inspirada en la famosa obra del Gaebler y Osborne *Reinventing government*, es el resultado del trabajo de un grupo de distinguidos especialistas, en el que se incluye a Osborne, que trabajan sobre la idea del *Total quality management* con el fin de lograr (reinventar) el gobierno para que “haga más con menos”. Estos trabajos estuvieron presididos por el vicepresidente Al Gore. Citado por John Kamensky “The U.S. reform experience: the national performance review” *ibid*.

³³ Oscar Oslak, “El servicio civil argentino: una búsqueda inconclusa por identificar”, *ibid*.

³⁴ G. K. Fry, *op. cit*.

VI. La Profesionalización de Cuadros en los Organos de Control y Evaluación de la Administración Pública

Mtro. Roberto Moreno Espinosa

Coordinador de Estudios de Posgrado en
Administración Pública en la FCP y AP de la UNAM

A. Prefacio

En la época contemporánea se han dado una serie de cambios, transformaciones que impactan profundamente las relaciones económicas, políticas y sociales, que han dado pie a nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado y entre éste y la sociedad, así, por ejemplo, en el plano económico, nos encontramos embarcados en la nave de la globalización y de la apertura comercial negociada, toda vez que zarpamos hacia mediados de la década de los años ochenta cuando se pacta el ingreso del país al GATT, hoy estamos a quince años de este hecho. De entonces a la fecha se han dado una serie de cambios fundamentales, entre los que hay que listar al menos los siguientes: transformación del modelo de economía proteccionista a un modelo orientado hacia el sector externo; impulso a un modelo orientado hacia el sector externo; impulso a un proceso de desregulación económica encaminado a estimular la inversión nacional y extranjera y a crear mejores condiciones para flexibilizar las relaciones de producción e intercambio; diversificación en materia de importación-exportación de productos y servicios; negociación de acuerdos de libre comercio con países del Norte, centro y Sudamérica y con la Unión Europea —en este último caso se trata de un acuerdo de carácter económico-político-, etcétera.

En cuanto a las relaciones políticas, se ha abierto la caja de Pandora, en virtud de que desde finales de los años setenta, se promovió una reforma política que empieza a dar sus primeros resultados entre los que cabe destacar algunos de ellos: ciudadanización de los procesos político-electorales; creció del Instituto Federal electoral (IFE) como órgano autónomo; transformación del antiguo Departamento del Distrito Federal (DDF) en Gobierno del Distrito Federal conjuntamente con la hoy Asamblea Legislativa del Distrito Federal ambos también como órganos autónomos, lo que representa que la ciudadanía del Distrito Federal, tenga hoy la facultad de elegir a sus gobernantes y a sus representantes en la citada Asamblea cuestión que le había sido negada desde la reforma promovida en el cuatrienio obregonista cuando se decide desmunicipalizar el DDF, otro factor de amplia trascendencia lo constituye la elección y conformación plural de los Ayuntamientos de la República; y quizá lo más trascendente puede estar representado por la nueva relación entre los poderes públicos Legislativo-Ejecutivo y por una mayor autonomía relativa del Poder Judicial, cuestión que se expresa ya en varios estados de la República y en el gobierno federal. En suma los cambios en el plano político son de una amplia trascendencia y las implicaciones son múltiples, en el presente me ocuparé de ello desde el ángulo de la profesionalización de los cuadros al servicio de los órganos de control y evaluación de la administración pública.

En el plano social las transformaciones desarrolladas en los últimos dos decenios son, asimismo, ampliamente significativas; algunas de ellas enunciativamente hablando son las siguientes: aparición de nuevos actores sociales o político-sociales como es el caso de las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG). Sobre el particular conviene hacer alusión a la definición de las ONG, así, Blanca Torres citando a Salamon, Lester (s.f) y Malena, Carmen (1995) señala: "Hasta fechas recientes la definición más generalizada de la ONG fue la de la organización privada de interés público —que persigue objetivos públicos fuera del aparato formal del Estado-, que es normalmente voluntaria y que no tiene como fin, al menos principal, el lucro. Aún hoy en día —añade-, publicaciones del Banco Mundial, siguiendo esta definición, señalan que comúnmente se denomina así a todos aquellos "grupos e instituciones que son totalmente, o en gran medida, independientes de los gobiernos y se caracterizan principalmente por sus objetivos humanitarios y de cooperación, más que comerciales".³⁵ La aparición de las nuevas organizaciones civiles y políticas, son muestra de la ampliación del espacio de lo público, de la diversificación de la sociedad, de la pluralidad de objetivos, enfoques y acción en el conjunto de la sociedad. De igual manera, los cambios sociales evidencian el carácter público de muchas organizaciones y corporaciones que tradicionalmente identificábamos dentro del sector privado. En suma, es cada vez más claro el protagonismo creciente de la sociedad civil, así como la participación de los grupos organizados y de la ciudadanía; una mayor diferenciación de la sociedad y el tránsito hacia una sociedad más abierta, exigente, contestataria y demandante; también el crecimiento del denominado tercer sector es una palpable realidad que se significa por el desarrollo de una mayor capacidad de autogestión, de negociación y de corresponsabilidad con los sectores público y privado para asumir tareas que se revierten en beneficio de amplias capas de las clases populares.

Sin embargo, a pesar de los cambios antes mencionados también en las dos décadas precedentes, ha habido pasos en reversa, en particular en la década de los años ochenta, —la ya denominada década perdida— en la cual el presupuesto público canalizado a los sectores sociales tuvo una disminución sensible cuyos resultados

³⁵ Torres, Blanca, "las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación, en Méndez Martínez, José Luis. Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica. México, Miguel Ángel Porrúa, International Society for Third Sector Research, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C., 1998 p. 36-37.

provocaron que los índices de bienestar social retrocedieran varios lustros. Otros indicadores en términos de los estratos de la población que más ganan contra los que perciben menos ingresos, ha dado pie a una altísima concentración de éstos en la región latinoamericana por lo que la iniquidad se ha ido agrandando de manera preocupante. Kliksberg por su parte señala sobre este particular: “Mientras que en los países del Sudeste Asiático hubo un esfuerzo activo por reducir la iniquidad que bajó sus umbrales pronunciadamente, y la participación en el ingreso entre el 20% superior y el 20% inferior pasó a ser 8 a 1 en Corea, y 4,1 a 1 en Taiwan, en América Latina la polarización se acentuó, y las distancias son de 26 a 1 en Brasil, y se han ampliado considerablemente en México, Argentina, y toda la región”.³⁶ Tal es un apretado panorama en el ámbito de los social.

En suma, el conjunto de cambios, transformaciones que presenta el escenario del fin de siglo nos enfrenta a un conjunto de retos y desafíos a cual más complejos. A lo anterior se añaden una serie de elementos adicionales de carácter prospectivo habida cuenta de la aceleración del tiempo histórico que nos aporta y profundiza el factor incertidumbre, ante ello, es necesario revestirnos de nuevos y mayores elementos para encarar tan complejo y difícil panorama. En el presente me propongo desarrollar una serie de planteamientos en torno a la profesionalización de los cuadros al servicio de los órganos de control y evaluación de las administraciones públicas, partiendo por un análisis de las transformaciones recientes del régimen político mexicano, del proceso de construcción de una sociedad democrática y abierta. La profesionalización vista como una condición necesaria aunque quizá no suficiente para afrontar no sólo los retos y desafíos, sino como recurso indispensable para asumir con éxito las exigencias de un nuevo equilibrio entre los poderes públicos, y tender hacia una consolidación del régimen presidencial mexicano y no de un presidencialismo –en sentido peyorativo- cargado de fuertes dosis de autoritarismo, verticalismo, improvisación e intolerancia, escenario que de entrada nos cuesta trabajo aceptar. Es necesario modificar la apreciación que en su momento planteó Maurice Duverger al caracterizar los regímenes políticos contemporáneos donde situaba a los regímenes latinoamericanos de presidencialistas, habida cuenta de sus altas dosis de autoritarismo, corporativismo, y otras deformaciones que los alejaban del régimen presidencial clásico.

B. El Régimen Político Mexicano en Transición

Brevemente conviene hacer referencia a los cambios de que hemos sido testigos y actores en los últimos años; en particular en los últimos dos decenios al os que ya me he referido brevemente, espacio temporal en el que los cambios que se han dado modifican radicalmente algunos aspectos de la vida nacional y el modelo de país hacia el que nos encaminamos. Entre estos conviene tener en cuenta entre otros aquellos que se expresan en cambios en el régimen político mexicano.

Es pertinente apuntar que durante la primera mitad de los años setenta Daniel Cosío Villegas en su obra *El sistema político mexicano* señalaba que las dos piezas clave de éste eran el partido dominante y la presidencia de la república, hoy tal afirmación sería parcialmente cierta, no hay duda de la importancia de ambas instituciones; sin embargo, ésta se ha venido desgastando, toda vez que el partido dominante ha dejado de ser mayoría absoluta en el plano federal y de tiempo atrás la ha perdido en varias entidades de la república. Por lo que toca al presidencialismo catalogado por nuestro autor como una monarquía sexenal hereditaria en línea transversal también ha visto disminuida su tradicional discrecionalidad en el ejercicio del poder calificado como el estilo personal de gobernar. Hoy nos encontramos en una fase de transformación acelerada del régimen político mexicano y si atendemos a la velocidad del cambio en muchas de las relaciones sociales a nivel mundial, regional y local, es previsible que los cambios se den en tiempos cada vez más cortos es pues necesario fortalecer el debate, el análisis y el estudio de nuestro presente y de los escenarios que se perfilan para el futuro mediato e inmediato.

Uno de los elementos fundamentales, como es sabido, que nos permiten dar contenido al concepto de régimen político, es el relativo a la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, el primero como expresión de la voluntad de la ciudadanía y como delegación de la sociedad en el Estado; el segundo, como agente del Estado, por tanto como delegación del Estado en la sociedad. En tal relación presenciamos que se está arribando a una nueva fase, donde el equilibrio entre los poderes tradicionalmente favorable al ejecutivo de manera abrumadora, se tienda hacia un fortalecimiento alentador del legislativo, requisito sine qua non de un régimen democrático, representativo y federal. De entrada cabe esperar que la sociedad civil tenga más voz y mayores posibilidades y probabilidades que su voluntad se vea concretada, que la soberanía que reside originalmente en el pueblo se verifique cotidianamente, en tanto que el peso del ejecutivo que ha tocado un nivel de autoritarismo insoportable e impropio de una sociedad de fin de siglo, vea refrenadas sus tendencias autocráticas, verticalistas, centralistas y monárquicas como se percibía aún hasta tiempos recientes. Es ya previsible, además el paulatino desmantelamiento del presidencialismo y la emergencia de un real federalismo, así como de una genuina división de poderes que se traduzca en que el poder contrapesa al poder.

³⁶ Kliksberg Bernardo, “Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de Dogmas y Convencionalismos”, en *Revista Espacios Públicos*, Toluca, Estado de México, año 1, no. 2, julio de 1988, p. 11.

Lo anterior, desde luego, no va a ser automático pero la trayectoria del sistema político mexicano en las tres últimas décadas apunta que esto puede ser factible, lo que nos presenta un panorama con mucha tarea por hacer, los retos son amplios y complejos y en ello estamos comprometidos todos. En este ambiente Alberto Aziz apuntaba en 1997 que:

Por primera vez en el México moderno la apolítica, como negociación y búsqueda de acuerdos, será el eje de las relaciones entre la Presidencia y el Congreso. Sobre esta base se podrá incorporar a la práctica legislativa el componente del pluralismo, no sólo como representación diversa del país, sino como un consenso amplio y necesario sobre el actual proyecto del país y sus modificaciones posibles, condiciones hasta la fecha inexistentes... En este país –agrega Aziz- quizá no tengamos todavía una fecha fundadora de inicio democrático, porque no ha habido un acontecimiento que lo exprese así, pero si podemos estar ciertos de que 1997 será clave en las futuras relaciones entre la Presidencia y el Congreso. Esperamos que en esta nueva época tanto la Presidencia como los legisladores tengan las tres cualidades políticas que según Max Weber son necesarias para un actor político: pasión, sentido de responsabilidad y visión de largo alcance.³⁷

Existen muchos ingredientes y procesos que nos permiten y apoyan para efectuar una lectura de los cambios y transformaciones que están por venir, pero que es indispensable continuar preparando para que estos se ajusten y de la medida a nuestras aspiraciones por contar con un país no sólo más democrático y representativo sino donde la pluralidad, la tolerancia, el desarrollo humano sustentable o sostenible, y una mayor equidad tengan plena cabida.

La administración y la gestión pública tienen un papel renovado, creciente y complejo, habida cuenta que gobernar, dirigir, organizar y administrar una sociedad más abierta, democrática, plural, diferenciada y participativa reviste mayores retos, por tanto se precisa de cuadros con una alta formación y capacidad de adaptación a situaciones cambiantes e inciertas. El cambio, por otra parte, tiene que ser debidamente preparado, calculado y gestionado, desarrollar e impulsar las condiciones para una sociedad democrática, es papel tanto del político como del administrador y del gerente público, y desde luego a donde se requiere de una participación más comprometida de todas y cada una de las organizaciones de la sociedad civil.

Se desprende inmediatamente que en las recientes relaciones entre los poderes públicos, con la novísima posibilidad de la alternancia política que se transformará, esperamos, en la regla más que la excepción, se provocarán crisis de gobernabilidad que en los regímenes parlamentarios tienen un parentesco cercano con las crisis ministeriales, se dará pie a un congresismo que es ni más ni menos la deformación del parlamentarismo se empatarán procesos y decisiones de importancia vertebral para la vida social, económica y política, se verán truncados programas y proyectos gubernamentales exitosos y de amplio beneficio social y lo que es peor existen altas probabilidades que se continúe con la ley de la simulación, en donde el supervisor hace como que supervisa y el sujeto supervisado hace como que lo supervisan, que el ejecutivo a través de sus órganos de control hace como que supervisa a los funcionarios de dependencias y entidades hacen como que son controladas y evaluados, etcétera. Mucho de lo anteriormente apuntado podrá ser evitado con la profesionalización necesaria de los cuadros al servicio de los poderes públicos, es la época pues de promover sin demora las carreras administrativas, parlamentaria y jurisdiccional.

La carrera administrativa y la implantación de un servicio público de carrera congruente con las condiciones históricas del país, constituyen una asignatura pendiente que se ha abordado sólo de manera limitada y tímida, su promoción abarca los tres órdenes de gobierno y administración: federal, estatal y municipal y además, no admite demora alguna.

En esta misma perspectiva la profesionalización de cuadros en lo general resulta fundamental, pero en algunos sectores en virtud de la relevancia y complejidad de sus tareas, las exigencias son mayores, tal es el caso de los cuadros al servicio de los órganos de control y evaluación de las administraciones públicas aludidas. Esta situación es así, habida cuenta de la misión que tiene encomendada el contralor, el supervisor el auditor, en suma quien desempeña la delicada labor de control y evaluación del desempeño del servicio público, cuyo perfil requiere de una alta formación y conocimiento de la naturaleza, carácter y objeto de la apolítica, el gobierno y la administración.

A la par de las transformaciones del régimen, se desprenden un conjunto de implicaciones en algunas de ellas ya me he detenido, es pertinente abundar en las nuevas relaciones entre los poderes públicos que al tender a un mayor equilibrio, así, las labores propias del legislativo de supervisión, control y evaluación cabe esperar que se desarrollen de manera más efectiva, obligando al ejecutivo a elevar los niveles de eficacia, eficiencia, transparencia, calidad y efectividad en la prestación de servicios a la comunidad. En el siguiente apartado abordaré sintéticamente la naturaleza de los órganos de control y evaluación, la tipología del control, para a continuación profundizar en la profesionalización del servicio público como una necesidad impostergable.

³⁷ Aziz Nassif, Alberto, "Fin de la presidencia hegemónica y el Congreso subalterno", en Revista Diálogo y Debate de Cultura Política. México, publicación trimestral, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997, p. 148.

C. *Naturaleza de los Organos de Control y Evaluación de la Administración Pública*

En primer término conviene hacer alusión al concepto de control, acerca del cual José Trinidad Lanz Cárdenas coincidiendo con el jurista argentino Rafael Bielsa señala que:

En el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.³⁸

José Luis Vázquez Alfaro apunta en torno al mismo concepto de control que, "De acuerdo con su etimología, la palabra *contrôle* (francés antiguo) es un "registro que se lleva por duplicado". En realidad, la idea de control es la de la "confrontación y búsqueda de conformidad" entre dos elementos. Así —añade—, dentro del vocabulario administrativo, más que un doble registro, el vocablo control nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos".³⁹ Cabe, asimismo destacar con Vázquez Alfaro la referencia que hace al planteamiento de Serge Mescheriakoff quien a su vez hace notar que el verbo controlar es susceptible de seis acepciones distintas: dominar, ejercer una influencia dominante, dirigir, limitar, vigilar, verificar, colacionar.⁴⁰

Tales son algunos planteamientos en torno al concepto de control; por lo demás, cabe destacar desde una visión retrospectiva que la función de control en el sector público tiene en México una trayectoria importante, tanto en la modalidad de control interno como de control externo. El segundo ha tenido en la labor de la Cámara de Diputados la instancia fundamental de aplicación, lo que ha variado en intensidad durante el periodo correspondiente al México independiente. El control interno por su parte, tuvo entre los años de 1917 y 1933 un periodo por demás interesante y en su momento contó con una cobertura de acción que ha sido analizada por Lanz Cárdenas.⁴¹ En los incisos del periodo aludido, con motivo de la creación del Departamento de Contraloría, Alberto J. Pani se expresaba en los siguientes términos:

Todos sabemos que las cuentas del Tesoro Público han formado siempre un México una madeja difícil de desenredar y que, en raras ocasiones en que se ha creído poder devanar esta madeja —presentando entonces dichas cuentas un aspecto de orden más ficticio que verdadero— no se ha logrado ejercer la acción penal correspondiente sobre los infractores de la ley, por falta de eficiencia o de moralidad administrativa, esto es, porque la referida acción penal, al descubrirse su aplicabilidad, hubiera ya prescrito o porque abortara ante la corrupción de las autoridades judiciales o su indebida supeditación al Ejecutivo, para vergonzosas componendas políticas. Y es natural que así pudiera suceder, dada nuestra ambigüedad de pervisión endémica y dado también que los defectos crasos de los sistemas oficiales de tramitación y contabilidad —anticuados, rutinarios o innecesariamente laboriosos— se han sumado, en las finanzas mexicanas, a los males ocasionados por un error fundamental de organización: el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la contabilidad y glosa relativas, han estado concentrados en la Tesorería General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda.⁴²

En el planteamiento anterior Pani refiere quizá uno de los aspectos que aún no ha sido del todo superado en la acción de la administración pública federal y de la de las entidades federativas. Se preguntaba además en aquel entonces: ¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político —puesto que el que paga, manda que tales condiciones eran capaces de ofrecer al Encargado del a Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos?.⁴³

Así se expresaba hacia finales de la década de los años veinte Alberto J. Pani, hoy hemos transitado a nuevos estadios de desarrollo de la administración pública federal; sin embargo nuestros sistemas y procedimientos continúan siendo farragosos e innecesariamente complicados, y la corrupción no se ha detenido. Es indispensable perfilar a la administración pública hacia una dimensión de una real modernización, a una genuina profesionalización para dar respuesta a una sociedad más exigente y en proceso de construcción de una democracia participativa superando la democracia sólo representativa, la tarea es aún larga pero hay que desarrollarla, estamos aún a tiempo.

El control y la evaluación en la administración pública constituyen, como es sabido, una de las funciones que se encuentran encomendadas a la Secretaría del a contraloría y Desarrollo Administrativo en el caso de la Administración Pública Federal; y a las Secretarías de Contraloría en el caso de la mayor parte de las entidades federativas. En ambos casos tratándose del denominado control interno;⁴⁴ en tanto que el control externo,⁴⁵ queda

³⁸ Lanz Cárdenas, José Trinidad, "El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal", en Revista de Administración Pública (RAP). México, INAP, número 56/58, enero-junio de 1984, p. 32.

³⁹ Vázquez Alfaro, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. México, UNAM, 1996, p. 11.

⁴⁰ Ibid., apud, Mescheriakoff, Alain Serge, recherches sur le contrôle nos juridictionnel de l'administration française, tesis doctora, Estrasburgo, 1973, p. 17.

⁴¹ Consúltese: Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. México, FCE-SECOGEF, 1987, pp. 167-303.

⁴² Pani, Alberto J. "El nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización Administrativa", en RAP, op. cit., p. 277, negritas en el original.

⁴³ Ibid, negritas en el original

⁴⁴ "Este tipo de control es realizado por órganos o autoridades que forman parte de la misma administración y puede ser realizado por el superior jerárquico, por un cuerpo de inspección perteneciente a la administración o por el mismo administrador, y tiene como finalidad el mejoramiento del funcionamiento del aparato administrativo... Mediante el control interno, la

a cargo del Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados y, en las entidades federativas por parte de las legislaturas locales, o bien del Poder Judicial cuando se trata de un control jurisdiccional, por tanto de constitucionalidad o legalidad. Se ha argumentado y fundamentado además la eventual creación del órgano superior de fiscalización de la República revestido de una alta autonomía para llevar al cabo las labores de control y evaluación de la acción gubernamental; quizá es momento de que se cuente con un órgano de esta naturaleza para impulsar y consolidar una cultura de la evaluación y autoevaluación.

En suma, el carácter del control si bien se ha vislumbrado fundamentalmente como una fase última de un proceso administrativo público, me parece que también es determinante desde la fase de planeación y a lo largo inclusive de la implementación de los programas gubernamentales, hoy los procesos de desarrollo social y político apuntan a que los órganos de control y evaluación y el personal público asociado a los mismo, requiere de una alta formación, profesionalización y de una actualización permanente.

D. La Profesionalización; una Necesidad Impostergable

La profesionalización del servicio público constituye una necesidad que ha ido en ascenso en la época moderna. En algunos países donde los cambios en las esferas económicas, política y social se están dando de manera acelerada, la formación, capacitación y actualización de cuadros para el servicio público adopta perfiles de amplia relevancia, por lo que se procede a dar forma a programas y estrategias encaminadas a la profesionalización del servicio público, así como al impulso a las condiciones para la creación o fortalecimiento de un servicio público de carrera, en particular donde este no existe, o bien observa un limitado grado de desarrollo. En aquellos países que cuentan con modelos de servicio civil o carrera administrativa la actualización permanente continúa representando un factor central para la permanencia y consolidación de los servidores públicos, y para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad en la prestación a los servicios públicos.

Asimismo, la importancia que reviste el personal en el sector público constituye a todas luces la clave para el cumplimiento óptimo de los cometidos gubernamentales; así, recientemente se ha afirmado y reiterado que “el personal es el factor de mayor importancia en el accionar de cualquier tipo de organización, ya que es claro que por más espectaculares que sean los avances en los ámbitos de la ciencia y de la tecnología, estos por sí mismos no pueden lograr las metas trazadas, sino que únicamente se constituyen en valiosas herramientas del hombre para la mejor ejecución en el camino de su desarrollo y crecimiento como individuos y como sociedad” (INAP, 1999). Es el personal el encargado de llevar a cabo un conjunto de labores que permiten hacer una realidad el gobierno democrático de la sociedad; el servicio a la comunidad y a la sociedad en su conjunto y es a través de la labor cotidiana de aquél como es posible la materialización de dicho servicio.

De igual manera, “en la democracia moderna, servir al público es una tarea básica de la acción gubernamental. El servicio al público es lo que justifica la vida de los gobiernos. En la democracia, el público de los ciudadanos es numeroso y diferenciado. La pluralidad exige que los gobiernos sean capaces de atender y solucionar los problemas públicos. Exige que las repuestas institucionales sean eficaces, oportunas y consistentes.”⁴⁶ La atención a las demandas de una sociedad diferenciada y plural, la resolución de los problemas de interés público, la promoción de las condiciones para la construcción de una sociedad democrática, la gestión de la participación social y ciudadana, entre otras, son responsabilidad del gobierno, de la administración pública y de los servidores públicos, para lo cual se requiere de la formación adecuada, de la capacitación y actualización continua que traduzcan de conjunto en una profesionalización creciente acorde con los retos y desafíos de las condiciones actuales y prospectivas, en un contexto de amplia incertidumbre, contingencias y de cambios fundamentales en el régimen político, aspecto al que ya me referí brevemente así en el caso específico de México, el nuevo equilibrio entre los poderes públicos que se vive desde el decenio de los ochenta, apunta a mayores exigencia para la función pública, y por tanto al desarrollo de la profesionalización de los cuadros que la integran.

En las sociedades en transición a la democracia como la mexicana, la posibilidad real actual de verificación de la teoría de los pesos y contrapesos, equilibrios y balanzas entre los poderes públicos, que el poder contrapesa al propio poder al través de mecanismos de coordinación, supervisión, auditoría, vigilancia y control de una alta sofisticación, requieren de cuadros igualmente altamente formados y profesionalizados. La alternancia política entre diversos partidos políticos que han accedido al gobierno tanto en el ámbito federal, como en el de las entidades federativas y los municipios a que también ya he hecho alusión, presiona al servicio público a mayores grados de eficacia y eficiencia, a una rendición de cuentas de lo que se planea y lleva a cabo, del manejo transparente de los recursos públicos y refrenda la necesidad de una altísima profesionalización.

administración conserva la posibilidad de corregir sus errores y de revocar sus decisiones ilegales o inoportunas, antes de que éstas sean sometidas a un control externo”. Vázquez Alfaro, José Luis, op. cit., p. 19.

⁴⁵ “Este tipo de control es realizado por órganos que no pertenecen a la administración y pueden asumir la forma de un control político (legislativo y presupuestario), de un control jurisdiccional... Los controles externos tienen como objetivo primordial, aunque no exclusivo, el obligar a la administración a respetar las normas jurídicas; constituyen, además, un complemento a las técnicas de autorregulación”. Ibid., p. 20.

⁴⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, “La profesionalización del servicio público en México, en Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coordinadores). Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. México UNAM, Plaza y Valdés, Editores, 1999, p. 40

En suma, la profesionalización del servicio público entendida “como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”⁴⁷ tiene un lugar preponderante en el contexto del fin de siglo, y desde luego con los procesos internos que se requieren para hacerla posible, en donde se conjugan voluntad política y medios tecnológicos y técnicos para desarrollarla al máximo.

Asimismo, la misión del servicio público en una sociedad compleja, demandante, plural y participativa, tiende como consecuencia a tomarse igualmente compleja, es por ello que el servidor público enfrenta como una de sus tareas precisar y tener claridad en torno a su misión, habida cuenta de la relación cotidiana con la ciudadanía, del papel del Estado cuya importancia es esencial para asegurar los derechos sociales e incrementar la competitividad del país en el escenario mundial y como factor e instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social, así la misión del servidor público coincidiendo con el planteamiento del INAP, consiste en “Desempeñar, bajo los términos legales vigentes, un cargo, empleo o comisión en el gobierno federal, estatal o municipal, comprometiendo el máximo de sus capacidades técnicas, profesionales y personales a efecto de coadyuvar en el cumplimiento de los fines del gobierno y sus instituciones, en beneficio de la sociedad”(1999).

La misión del servidor público además de compleja, loable, debe ser comprometida con los objetivos y fines del Estado y del buen gobierno, es congruente con la preservación o recuperación de la imagen pública con la dignificación del servicio público, impacta también de manera importante en la reforma de la sociedad, en la gobernabilidad, lo que ciertamente como apunta Prats Catalá en el sentido de “que el enfoque de la gobernabilidad va más allá de la reinvencción del gobierno, pues exige reinventar también a la ciudadanía y a la propia sociedad... –así- desde la perspectiva del a gobernabilidad, la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de sociedad. No cabe función pública moderna en una sociedad que no lo sea –y añade-. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social.”⁴⁸

En la perspectiva anterior, la misión del servidor público también se identifica con el desarrollo y promoción de los valores de las sociedad y con la relación y convivencia cotidiana con la comunidad.

La profesionalización del servicio público constituye actualmente un requisito necesario e impostergable para hacer frente a las transformaciones aceleradas que se dan hoy en el contexto endógeno y exógeno y puede ser entendida como proceso o como medio. En el primer caso se trata de una especie de secuela en el tiempo que tiene como referente la improvisación y habilitación de cuadros identificado con un modelo o sistema de patronaje sustentado más en la lealtad política que en la eficiencia y el profesionalismo, y su tránsito a formas y sistemas superiores como el de servicio civil y carrera administrativa en lo fundamental. En el segundo caso, la profesionalización es un medio de superación del servidor público, además de constituir un factor de permanencia productiva, ascenso y promoción dentro del servicio público (INAP), 1999).

Por su parte Elena Jeannetti ha efectuado atinados señalamientos como el siguiente: En la actualidad el arte de gobierno reclama mayor profesionalización, es decir, mejores capacidades para enfrentar los retos de un mundo cambiante, la profesionalización del servicio público implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental.⁴⁹

Podemos afirmar que la profesionalización es además de un proceso y medio, una necesidad permanente de actualización ante los cambios que se dan en el entorno en espacios temporales más cortos; la idea de formación permanente o educación continua adquieren así su real dimensión ante la apertura del conocimiento y su evolución constante. También el tránsito de una sociedad tradicional a otra diferenciada, abierta y plural que exige una mayor publicitación del quehacer gubernamental, dicha exigencia se extiende al desempeño de las servidor público y, por consiguiente a su profesionalización. Por lo demás, en el caso particular de los servidores públicos adscritos al os órganos de control y evaluación de las administraciones públicas en los tres órdenes de gobierno y administración: federal, estatal y municipal en los tres órdenes de gobierno y además de las complejas labores que hoy cubren con relaciones al control ex-ante y ex-post, en lo que compete al control preventivo, los aspectos prospectivos de orden estratégico tenderán a ocupar cada vez un mayor espacio, en virtud no sólo de la aceleración del tiempo histórico, sino como un recurso necesario para anticiparse a los cambios tan rápido que caracterizan al mundo de nuestro tiempo y que impactan de manera fundamental a la sociedad y a la labor de las administraciones públicas.

⁴⁷ Ibid., p. 51.

⁴⁸ Prats I Catalá, Joan, “Servicio civil y gobernabilidad democrática. La diversidad de fundamentos institucionales del sistema de mérito y la necesidad de diversos regímenes jurídicos y gerenciales para su eficiencia”, en Revista Iberoamericana de Administración Pública, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid Núm. 1, julio-diciembre de 1998, pp. 22-23.

⁴⁹ Jeannetti Dávila, Elena. “Presente y futuro del servicio público en México”, en Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruiz, op cit., pp. 232-233.

E. Consideraciones Finales

Nos encontramos a escasos años de cerrar el siglo y el milenio, lo cual no deja de tener un significado hasta cierto punto mítico puesto que las fechas tienen mucho de convencional; sin embargo, dentro de la escala humana de medición del tiempo es categórico que estamos por concluir el segundo milenio de la era moderna, y a más de lo simbólico que esto representa, constituye un motivo altamente relevante para efectuar un balance en torno al caso particular que nos ocupa, la profesionalización, actualización y fortalecimiento del servicio público de carrera de los servidores públicos asociados a los órganos de control y evaluación de la administración pública del Estado de México, de las otras entidades federativas y por extensión a los que de manera creciente se añaden del orden de gobierno y administración municipal.

El establecimiento de un servicio público de carrera ha sido planteado y es una aspiración en el país al menos desde la década de los años treinta; no obstante, la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR); el fortalecimiento y consolidación del presidencialismo mexicano, el modelo corporativo y clientelar que fomentó; la altísima centralización político-administrativa a que dio lugar; en suma al afianzamiento del sistema político mexicano liderado y encabezado por la casi extinta familia revolucionaria, hizo innecesario el establecimiento de dicho servicio público de carrera, toda vez que a movilidad interna que se dio al interior del sistema de cuadros de política y de gobierno, inhibió el desarrollo de una profesionalización real y consistente.

Hoy el panorama ha cambiado radicalmente, el gobierno y la administración pública se han visto obligados a abandonar paulatinamente el modelo patrimonial, corporativo y clientelar. La reforma política ha impulsado las condiciones para iniciar un proceso de alternancia política: se ha institucionalizado de esta manera la incertidumbre, en donde los partidos y fuerzas políticas en pugna no cuentan con la plena seguridad de permanecer en el poder, el equilibrio de poderes tradicionalmente favorable al ejecutivo ha tenido que ceder terreno al poder legislativo con lo que se inicia un juego político más parejo, donde entre otras cuestiones el control, la supervisión y la evaluación emergen con fuerza, además como una necesidad: la propia sociedad civil esgrime y desarrolla nuevas formas de control sobre los poderes públicos, tal es el panorama y el caldo de cultivo que evidencia la necesidad de proceder a la profesionalización de los cuadros al servicio de los órganos de control y evaluación, cuestión que me he propuesto analizar en el presente trabajo y que, en esencia constituye una tarea colectiva inaplazable.

F. Bibliografía

- Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, FCE-SECOGEF, México, 1987.
- Méndez Martínez, José Luis, Organizaciones Cíviles y Políticas Públicas en México y Centroamérica, Miguel Ángel Porrúa, International Society for Third Sector Research, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A. C., México, 1998.
- Mescheriakoff, Alain Serge, Recherches sur le contrôle non juridictionnel de l'administration française, tesis doctoral, Estrasburgo, 1973.
- Revista Diálogo y Debate de Cultura Política, publicación trimestral, año 1, núm 2, México, julio-septiembre de 1997.
- Revista de Administración Pública (RAP), núm. 57/58, INAP, México, enero-junio de 1984.
- Revista Espacios Públicos, año 1, no. 2, Toluca, Estado de México, julio 1998.
- Revista Iberoamericana de Administración Pública, Núm.1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, julio-diciembre de 1998.
- Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coordinadores), Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado, Plaza y Valdés, Editores, México UNAM, 1999.
- Vázquez Alfaro, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, México, UNAM, 1996.

VII. Reflexiones sobre la Profesionalización del Servicio Público en el Ambito Municipal

Lic. Rina Aguilera Hintelholher
Coordinadora de la Licenciatura
En Ciencias Políticas y Administración
Pública del a FCPH S de la UNAM

A. Introducción

El servicio profesional de carrera es un imperativo en la vida de los gobiernos municipales de México: es etapa superior del desarrollo institucional, dado que refleja como los gobiernos y las administraciones públicas son objeto de modernización creciente. Es también fórmula institucional para generar bases de estabilidad y continuidad en momentos en que la competencia política, la lucha partidista y la alternancia en el poder son hechos cada vez más recurrentes en la vida del país. Es en el ámbito municipal, donde la expresión de la vida democrática tiene su mejor esplendor.

Por ello, es necesario que las decisiones y acciones de gobierno tengan cobertura de realización y seguridad institucional para que sean la clave en los procesos de la gobernación social y política. Si las tendencias políticas apuntan por la democratización y la competencia política, es fundamental en el ámbito de lo municipal se formalice el sistema de carrera profesional y con él, reforzar en favor de la sociedad, la economía y los ciudadanos, condiciones más estables que permitan estructurar la política competitiva y la estabilidad institucional.

B. Misión de los Gobiernos

En las postrimerías del siglo XX y con el advenimiento del siglo XXI, los gobiernos son instituciones complejas que tienen a su cargo responsabilidades políticas y públicas. Las primeras, las políticas, se manifiestan porque son la autoridad suprema de la sociedad y por tanto, tiene que garantizar la vigencia del orden político, el goce de las libertades, los derechos ciudadanos y la distribución equitativa de la riqueza. Las segundas, las públicas, se caracterizan porque representan y salvaguardan los valores comunes de la sociedad, atienden necesidades colectivas, auspician la cooperación de los individuos en la atención de los asuntos de interés general y dan respuesta a una diversidad de grupos sociales.

En este sentido, los gobiernos son instituciones catalizadoras para que la vida ciudadana sea próspera y se desenvuelva con progreso y seguridad. La tarea de los gobiernos es fundamental para que la sociedad viva bien. Sus funciones de coordinación deben favorecer que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos sean amplia y vigorosa.

Los gobiernos son el centro de la acción social y el medio para que las energías individuales, colectivas, regionales y comunitarias sean organizadas con base en la democratización y el respeto. En los tiempos actuales y por venir, los gobiernos tienen ante sí problemas y carencias que exigen sean atendidos y solucionados con inteligencia.

La realidad contemporánea no da margen para improvisar ni para adoptar como método idóneo las medidas de bombarazo y ni para que las soluciones públicas sean sustentadas en la mera experiencia o en la institución. Por el contrario, es necesario que los gobiernos tengan personal no sólo ilustrado sino apto para responder con creces a la vida social, económica y política.

C. El Gobierno Municipal

La importancia de los gobiernos en los procesos políticos y sociales es innegable. Su misión es básica para conducir la sociedad en términos comunitarios y democráticos. Son instancias en las cuales la sociedad civil se manifiesta en el primer escalón que es la democracia. Los gobiernos municipales viven etapas de cambio y renovación. Viven procesos que apuntan por la senda de la participación ciudadana y la adopción creciente de las políticas públicas.

En este sentido, los tiempos de cambio que vive México son indicativos entre otros aspectos, de cómo los gobiernos municipales son detonadores del cambio institucional que hoy en día configura una de las tendencias más claras en favor de la institucionalidad democrática.

En términos de respuestas institucionales, los gobiernos municipales deben entenderse como un sistema de aptitudes que tienen como objetivo ser eficientes en la democracia, la pluralidad y la competencia. En este caso, la sociedad civil demanda una acción más abierta, eficaz y puntual para dar atención al os problemas y las necesidades públicas. En tiempos de una mayor democratización del poder, México es escenario de cómo los gobiernos municipales juegan un papel creciente en favor de racionalizar y mejorar los rendimientos de las acciones públicas.

Por eso los gobiernos municipales son valorados como centros de gestión pública en los cuales se adoptan decisiones y acciones que son objeto de argumentación y deliberación: el gobierno en favor de los ciudadanos, es,

sin duda, el gobierno municipal. su cercanía con las sociedades, los grupos y los ciudadanos le confieren un rango de importancia estratégica. No son como antaño, únicamente prestadores de servicios; ahora, son instituciones que participan en la definición, articulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Su papel es cada vez más importante, dado que la sociedad contemporánea no la integran átomos dispersos sino ciudadanos activos y organizados que demandan mejor acción y calidad por parte del gobierno municipal.

D. El Nuevo Servicio Público

En esta lógica, la capacidad de los gobiernos se traduce en actos y acciones públicas. Son los resultados conseguidos el indicador lo que hacen, cuánto cuesta, quiénes son los beneficiarios y cuáles son los criterios para tomar decisiones y definir los cursos de acción gubernamental.

En la realidad contemporánea es claro que los gobiernos no deben soslayar el vigor de la vida ciudadana. A diferencias de los súbditos, los ciudadanos son activos. Por eso, el servicio público tiene que evaluarse de cara a los problemas sociales y públicos. A través de él, los gobiernos desarrollan las tareas de coordinación, dirección, estímulo, regulación y por ende, las del cumplimiento de las metas sociales.

El servicio público es el puente que comunica a los ciudadanos el gobierno; es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es un medio que permite ganar consensos o aumentar los descensos; del mismo modo, es coadyuvante de la gobernabilidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y las formas de cooperación social.

Del servicio público depende que los ciudadanos tengan confianza en el gobierno y que ratifiquen su lealtad con el mismo⁵⁰ No es el servicio público un conjunto de actividades que se llevan a cabo en las penumbras del poder. Tampoco arreglo de camarillas burocráticas para decidir los destinos de un país. Menos una forma para ganar recompensas casuísticas ni sitio para decidir a espaldas de la sociedad.

El servicio público⁵¹ es ante todo suma de capacidades profesionales orientadas a los fines de la vida pública, a la preservación de las instituciones sociales y políticas de un país, al logro del bienestar social y al acrecentamiento de lo que es el gobierno de la comunidad.

Si el gobierno sólo acredita su vida por los resultados obtenidos, el servicio público da vida al gobierno al traducir en realidad lo que se define como plan o proyecto. Por eso, cuando se gobierna se sirve a la sociedad, se responde a ella y es ella la razón última de lo que significa el servicio público legítimo. En el caso del gobierno municipal, los resultados de su gestión pública son analizados y valorados de forma inmediata. Más aún porque en tiempos de lucha democrática, de una nueva visión del federalismo cooperativo y de la intensificación de las políticas públicas para ordenar y ejecutar mejor las decisiones de gobierno, lo municipal es el ámbito de exigencias, conflictos, movilidad y expectativas que desembocan en más presiones para el gobierno de ese nivel. Revisar el perfil de los gobiernos, en particular los del orden municipal, es imperativo a considerar para estimular la institucionalización que permite gobernar en la diversidad, la pluralidad y la alternancia en el poder.

E. El Servicio Público en México

El servicio público en México es fruto de la existencia secular de la Administración Pública. Uno y otra forman parte del conjunto de esfuerzos institucionales encaminados a conservar, transformar y desarrollar la vida nacional.

Ha sido el servicio público un pilar clave para construir, reformar y modernizar la vida del país. Las aportaciones del servicio político en favor de las instituciones públicas son patrimonio que se condensa en tipos de cultura administrativa y gubernamental, realizaciones públicas, memorias y logro de objetivos.

Vinculado a los valores de la vida social, a los proyectos de nación, al paradigma de las utopías realizables y a las alternativas de cambio y renovación, el servicio público es fuente de conocimiento, experiencias, compromisos, lealtades, costumbres, hábitos y disciplinas que han permitido a la Administración Pública mexicana desempeñarse como la institución más importante de la sociedad.

Puede decirse que el servicio público es piedra angular para posibilitar que la acción de gobierno sea fecunda, emprendedora y visionaria.

Puede decirse también que el servicio público en México se ha desenvuelto en los procesos que enlazan las revoluciones políticas con las reformas institucionales y ha cumplido un papel central al a hora de puntualizar que han sido, que son y que pueden llegar a ser tanto el gobierno como la sociedad.

De este modo, el servicio público⁵² es la expresión de realidades históricas, tiempos políticos, desafíos públicos y expectativas sociales. Reconocer sus aportaciones a lo que es México es punto de partida para ubicar su

⁵⁰ "...la sociedad mexicana toma conciencia de lo que es y debe ser la misión del gobierno en los amplios senderos de la vida pública. Ha pugnado por desestatizar la vida pública y ha conseguido que el Estado emprenda tareas relacionadas con la desregulación y desburocratización de la administración pública. Ha conseguido abrir espacios para que la participación ciudadana tenga voz y representación en los procesos de gobierno" Ricardo Uvalle Berrones "La Profesionalización del Servicio Público en México", en Ricardo Uvalle Berrones y ZMarcela Bravo Ahuja (coordinadores), *Visión Multidimensional del Servicio Público profesionalizado*, 1999, p. 49.

⁵¹ "... el servicio público ha jugado un papel relevante, en cuanto que es un conjunto de acciones, comunicación y resultados obtenidos. Forman parte del capital político que implican la gobernabilidad y la construcción de los consensos. Con él ha sido posible abordar los disensos ciudadanos sin que se quebrante el orden constitucional y político. En este sentido el servicio público en retrospectiva y perspectiva históricas, es palanca fundamental par que las instituciones sean eficaces." *Ibid.* P. 48

necesaria profesionalización. Es sabido que en la vida de las instituciones hay logros y aciertos, carencias e insuficiencias. Por tanto, son sistemas abiertos al mundo real para aprender de él, nuevas vivencias, nuevos avances y nuevas formas de comportamiento social.

En este sentido, el servicio público es una institución que, sin desconocer su utilidad, necesita revisarse para dotarlo de nuevas capacidades profesionales que coadyuven a mejorar la capacidad de gobierno. En el caso del gobierno municipal, es importante que el servicio público sea entendido como un tipo de respuestas organizadas, calculadas, previstas y coordinadas que tienen como meta atender y resolver problemas en un nivel de presión inmediato, es decir, en el primer escalón de la vida democrática que es lo comunitario. Por ello, el servicio público municipal debe tener una variedad de opciones para abordar distintos problemas. La rigidez de la lógica administrativa –trámites y rutinas- debe ser completada con instrumentos de gobierno que den salida a la complejidad social.

En consecuencia, el servicio público municipal tiene ante sí los valores de la democracia y el federalismo. En esa medida, tiene que orientarse a gobernar la pluralidad que nace de los consensos y los disensos. Un servicio público apto para la pluralidad que nace de los consensos y los disensos. Un servicio público apto para la pluralidad y la democratización es el que necesitan los gobiernos municipales. Los asuntos de gobierno implican grados de coordinación, la aplicación de planes que exigen sapiencia y destreza tecnológica para mejorar los rendimientos de las acciones públicas. En la democracia, los gobiernos son puestos a prueba de manera constante. Atienden lo plural y la pluralidad. La democracia y la democratización; lo diverso y lo heterogéneo; lo público, lo privado y lo social. Por eso, el servicio público tiene óptica multinstitucional, lo cual implica que los instrumentos de gobierno se acreditan como eficaces o no, tomando en cuenta la calidad del servicio público que se proporciona a los grupos ciudadanos.

F. Hacia la Profesionalización del Servicio Público

Los gobiernos con visión de futuro y conscientes de lo que implica la vida presente, tienen como referencia la categoría de cambio institucional. Por la hipercomplejidad e incertidumbre del futuro, están obligados a explorar nuevas opciones que permitan que su tarea de dirección no pierda rumbo. Por el presente, están comprometidos a dar respuestas simultáneas a problemas diversos, uniendo elementos diacrónicos y sincrónicos.

Entre las exigencias del futuro y las realidades del presente se ubica la importancia del cambio institucional. Este, además de intencional, denota cuál es la cosmovisión que las clases gobernantes y los cuerpos de la burocracia profesional tienen de un país.

Por eso, el cambio institucional es un conjunto de valores, procesos, etapas, tiempos, condiciones y actores que tienen como fin generar nuevas capacidades de respuesta tomando en cuenta la necesidad de fomentar nuevas actitudes y aptitudes.

Sin duda, el servicio público es parte del cambio institucional. Su profesionalización no es quimera, sino imperativo. La profesionalización del servicio público se enlaza con la definición de las políticas nacionales, los compromisos del gobierno para alcanzar en favor de la sociedad mejores condiciones de vida⁵³ el objetivo de reafirmar la unidad civil de la nación y el propósito de conjugar libertad y justicia con estabilidad y gobernabilidad.

En consecuencia, la profesionalización del servicio público se ha de entender como un proceso de cambio institucional que tiene por objeto la generación de nuevas aptitudes profesionales encaminadas a reformar, fortalecer y acrecentar el ejercicio de la función pública con base en la definición de perfiles directivos y de ejecución que permitan la seguridad, la estabilidad, la imparcialidad y la continuidad de las tareas del gobierno.

Se trata de este modo, que la función pública no sea un espacio de arenas movedizas, sino piso firme que evite las oscilaciones y turbulencias que afectan el desempeño en conjunto del gobierno. Muchos de los procesos de cambio democrático que vive la sociedad civil mexicana tiene su origen en realidades municipales. Reforma municipal, federalismo fiscal, descentralización política, relaciones intergubernamentales, organización comunitaria son entre otros, elementos que dan otra configuración al quehacer municipal. Estos planteamiento requieren de respuestas institucionales – servicio público que sean innovadoras, emprendedoras y propositivas.

La profesionalización del servicio público en el ámbito municipal es un planteamiento importante para que formalice como un sistema de gestión pública. La alternancia en el poder, la lucha partidista, la ideologización de la función pública y la falta de continuidad en los programas gubernamentales son aspectos que obligan a tener un servicio público estable, continuo y formal que evite la alteración de los ritmos institucionales en el gobierno y la

⁵² "... el servicio público se relaciona con los intereses vitales de la razón de Estado. Es decir, un Estado bien gobernado y administrado no sólo acredita capacidad para lograrlo, sino también la lealtad del cuerpo de servidores que, al ejecutar sus atribuciones precisa y concienzudamente, coadyuvan a la conservación sana y vigorosa del propio Estado. De ahí la importancia del servicio público, a saber: fungir como el vaso comunicante entre el Estado y la sociedad para asegurar la gobernabilidad de las esferas públicas y políticas". Ricardo Uvalle Berrones. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. Coedición Universidad Autónoma del Estado y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1998. Pp. 73-74

⁵³ "...grupos de individuos que luchan por una vida digna alcanzan resultados que veces son contraproducentes, si no para todos, si para muchas personas. Enfrentar el problema requiere combinar de alguna manera tres puntos de vista... Primero, una de las tareas de gobernación debe ser ilustrar a los ciudadanos y promover la educación moral para alentar la empatía hacia la necesidad de los demás, el altruismo y el sentido de la solidaridad humana global; es más, las élites de gobernación deben dar ejemplo. Segundo, y vinculado al primer punto pero superándolo, la idea de los derechos humanos debe ser completada añadiendo e institucionalizando el concepto de responsabilidades y deberes humanos. Y tercero, recomendar los valores de solidaridad humana y el sentido de responsabilidad con los demás como base moral". Dror Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar*, 1996, p.p. 52-53.

administración pública municipal. La profesionalización del gobierno municipal es congruente con su responsabilidad ante la vida ciudadana. Significa articular aptitudes profesionales con valores democráticos y con ello dotar de mayor institucionalidad a las acciones de carácter público.

G. Perfil del Servicio Público Municipal

En la propuesta de un servicio público profesionalizado es importante destacar cuáles son los atributos que deben caracterizarlo para garantizar que la función pública sea un medio del trabajo continuo, serio y responsable.

En este sentido, la profesionalización del servicio público en el nivel municipal debe eliminar: 1) las posturas partidistas e ideologizantes, 2) las posiciones politizadas y de conciliábulos, 3) los clientelismos corporativo; 4) la noción de costos inconmensurables de operación y 5) las prácticas a favorecer los “secretos de gobierno” por encima de la rendición de cuentas⁵⁴ públicas.

Para los fines de un servicio público profesionalizado a nivel municipal, es necesario que el mismo se sustente en: 1) la cultura de la responsabilidad pública (accountability), es decir, rendir cuentas públicas; 2) que sea abierto a los escrutinios de la opinión pública; 3) reglas de confiabilidad para conjugar transparencia y resultados; 4) una nueva ética gubernamental y 5) un nuevo balance y límites de la acción gubernamental pública.

En términos funcionales, el servicio público municipal debe caracterizarse por: 1) la creatividad individual y grupal con sentido multidisciplinario; 2) la capacidad de innovación orientada a la gestión del cambio institucional y la liberalización, es decir desamarrar los controles que dan preferencia a las estructuras monolíticas y cerradas de decisión; 3) favorecer la formación de gerentes públicos⁵⁵, esto es, de elementos que desarrollen habilidades y destrezas orientadas hacia un mejor rendimiento institucional; 4) dar cauce a los procesos de innovación que permitan alentar al desarrollo institucional y 5) propiciar un código de ética que regule la conducta de los servidores públicos atendiendo al principio de garantizar una sana y vigorosa moral gubernamental.

De acuerdo con lo señalado, la evaluación del desempeño en la nueva idea del servicio público municipal debe partir de lo siguiente:

1. Reconocimiento de la creatividad.- Esto significa que el trabajo original y por ende, significativo sea reconocido por su aportación institucional relacionada con la modernización o la reingeniería de los sistemas, procedimientos y procesos que concurren en la organización y acción gubernamental.
2. Diseño de sistemas de participación ciudadana.- Como agentes de cambio institucional, el servidor público debe proponer en beneficio del público ciudadano sistemas de gestión que permitan su participación en las fases de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
3. Indicadores de medición.- En este punto, se deben proponer indicadores de medición para evitar la ambigüedad cuando se tengan que evaluar los resultados. Junto a la noción de lo cualitativo, es necesario que proponga elementos de medición para traducir a cifras tiempo, capacidad, monitoreo inventiva y evaluación.
4. Programas de productividad.- Diseñar sistemas de productividad que permitan a los responsables del servicio público partir de la idea de capital humano (capacidades, habilidades y destrezas) y no de recurso humano (similar alas cosas), para reconocer no la noción estandarizada del tiempo.

Esto significa que el tiempo se asocia a la idea de lo social, lo cultural y lo histórico para que la productividad no sólo sea considerada a la manera de unidades tecnológicas, financieras, estadísticas y contables, sino que resalte la importancia del desempeño (performance) y de este modo el trabajo efectuado sea entendido como suma de conocimientos aplicados, no tan sólo como suma de esfuerzos abstractos.

5. Eficiencia adaptativa y sistemas de aprendizaje.- Que los servidores públicos rebasen la categoría intemporal y formalista de lo que es eficiencia y que ésta la ubiquen como un proceso de ajuste, cambios y adaptación, tomando en cuenta que la función pública no es tan sólo suma de reglas inmutables, sino conjugación de elementos sujetos a contratiempos y contingencias. De este modo, los servidores públicos deben ser capaces de desenvolverse valorando la importancia del aprendizaje en términos de considera los errores y los aciertos como fuente de conocimiento y experiencias acumuladas.
6. Futuros inciertos y alternos.- Que en el nuevo desempeño del servicio público se evalúen las habilidades y destrezas de los propios servidores para desenvolverse en condiciones de incertidumbre y a partir de las mismas, definir futuros alternos con visión de corto, mediano y largo plazo relacionado con las tareas adjetivas y sustantivas tanto del gobierno y como del administración pública.

⁵⁴ “...El enfoque en la rendición de cuentas permite a los deliberadores considerar los efectos del a interacción de factores como la cultura organizacional, las restricciones, los incentivos y las rutinas; ello no los conduce a un diagnóstico enfocado exclusivamente en los incentivos. Respecto a las discusiones sobre los efectos precisos pero limitados de los incentivos en el comportamiento humano dentro de las organizaciones”, véase Herbert A. Simon, Public Administration, Knopf, Nueva York 1950, citado por Michael Barzelay en Atravesando la Burocracia. una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, México, Coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999. P. 147.

⁵⁵ “El llamado gerente público como producto de un modelo de gestión pública orienta su comportamiento a partir... de espacios decisorios... los cuales son abiertos a la intervención de otros miembros, dado que un proceso más rico y una decisión inclusiva dan mayor fuerza a la propuesta. La función primordial no sólo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato. Además, una interlocución permanente con los grupos sociales habla de un perfil que orienta su función al entorno, más que al interior del propio aparato.” Enrique Cabrero Mendoza, Del Administrador al Gerente Público., 1995. P. 119.

7. Promoción de la cultura del cambio institucional.- Abonar la cultura del cambio institucional no como quimera, sino a pesar de las restricciones, las inestabilidades, las tensiones y las ambigüedades, es decir, que el servidor público sea un agente que promueva la cultura del cambio de acuerdo con lo que son las aptitudes. En este sentido, el servidor público puede ser un agente clave para crear, negociar o reformar el orden institucional.
8. Estabilidad y desarrollo institucional.- Considerar el desempeño de los servidores públicos tomando en cuenta la estabilidad y el desarrollo. Esto significa que en condiciones de estabilidad es capaz de dominar rutinas e inercias, mismas que son necesarias para la vida institucional. Y el desarrollo implica que es capaz de desenvolverse en situaciones de inestabilidad, las cuales se generan cuando las nuevas fases de una institución provocan reacomodos en el sistema de equilibrios dado.
9. Nuevos sistemas de trabajo.- Que el servidor público sea capaz de proponer sistemas de trabajo que estimulen no sólo la participación individual y grupal, sino que permitan la reflexión y la acción más allá de lo que es la cultura del ritualismo, del fetichismo administrativo y de la magnificación de la experiencia en sí misma. Superar las posturas obvias las cuales se consideran cajas de pandora "útiles para todo", es el espíritu de la nueva cultura del trabajo institucional.
10. Formalizar el perfil del emprendeur.- Que se evalúe al servidor público por su capacidad para que sea un emprendedor, esto es, un agente con iniciativa, imaginación e inventiva para que encauce el cambio multiplicador y de ese modo permear las estructuras que no son receptivas alas transformaciones. Las organizaciones públicas entre ellas lo gobiernos no sólo deben saber conservarse, sino emprender tareas de innovación para conservarse mejor. Por ello, el servidor público se constituye en un emprendeur, que contribuirá al desarrollo vigoroso de la función pública.

H. Sistema de Incentivos

Señalados los elementos que corresponde a la Evaluación del desempeño, es conveniente plantear que pueden integrar el rubro de Sistema de Incentivos a saber:

1. Premio al trabajo de calidad. Consiste en instituir semestralmente un reconocimiento para aquellos servidores públicos cuyo trabajo es serio, relevante y propositivo. Dicho premio consistiría en recibir un bono por actuación, sin que forme parte del sueldo.
2. Difusión. Editar un boletín informativo en el cual se de a conocer el desempeño de los servidores que han sido premiados.
3. Publicación. En un espacio del boletín publicar los trabajos que han sido objeto de premiación.
4. Medalla al mérito. Para los servidores municipales con actuación relevante, es importante instituir la Medalla al Mérito Público y de este modo estimular y motivar su entrega y trabajo de la institución.
5. Promociones. Con base en el expediente del trabajo relevante, puede considerarse lo relativo a las promociones. Las promociones por antigüedad serían sustituidas por las de competencia y capacidades demostradas.
6. Premio de investigación. Con objeto de estimular la creatividad, actualidad e innovación en el servicio público municipal, es indispensable alentar el trabajo de investigación gubernamental y administrativo que permita la producción de ideas y metodologías aplicadas orientadas a vigorizar los rendimientos y el desempeño de la acción pública. El trabajo ganador del premio se publicaría, con lo cual la motivación del servidor público sería creciente. No se trata de una investigación académica, sino aplicada, es decir, referida a los problemas, opciones y estrategias de la acción de gobierno.
7. Reciclar al servidor municipal. Tomando en cuenta que el gobierno y la administración pública viven procesos de cambio y transformación, es conveniente para evitar rezagos profesionales, que el servidor público vía cursos de actualización y capacitación sea reciclado en el cumplimiento de tareas. De este modo, su desempeño no sería unidimensional, es decir, experto en una área o áreas que llega a dominar a través de las rutinas, sin tener opción de explorar otras alternativas de desarrollo profesional. El reciclaje permitiría favorecer el carácter multifacético y profesional del servidor público.
8. Taller de alta gerencia pública. Con fin de asegurar una calidad amplia en el desempeño profesional, es importante que las habilidades y destrezas del servidor público sean estimuladas hasta conseguir lo que bien puede denominarse como pericia gerencial, es decir, formar un tipo de servidor público apto para el trabajo de estrategias, no tanto sólo del dominio de los procedimientos y los sistemas de operación.
9. Sistema de remuneraciones. Este capítulo sería integrado con base en los criterios de capacidad, competitividad; en suma, de acuerdo con la idea de méritos, deja a un lado la mera noción presupuestal de los cargos públicos.

Con la profesionalización del servidor público, las remuneraciones han de tomar en cuenta su nuevo contexto, la nueva concepción de la función pública y la importancia de que el propio servicio público tiene que regirse por normas que acrediten el ejercicio transparente de los recursos públicos.

10. Preparación profesional del servidor municipal. El nuevo servicio público municipal obliga a que las instituciones encargadas de la enseñanza y difusión de las ciencias administrativas y gubernamentales, revisen las currícula de estudio para que la preparación profesional sea reorientada en razón de los nuevos valores de la función pública y de este modo los servidores públicos tengan la oportunidad de que sus saberes, aptitudes y destrezas sean canalizados con un sentido de inventiva y reconocimiento.

Vincular los nuevos requisitos de la preparación profesional con las oportunidades de trabajo y realización, daría seguridad y motivación a los propios servidores públicos.

I Bibliografía

- Barzelay, Michael, Atravesando la Burocracia. una nueva perspectiva de la Administración Pública. México, Coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública. 1995.
- Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (Coordinadores) en Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. México, Editoriales Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/Plaza y Valdés, S.A. de C.V. 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Coedición Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México 2ª . Edición 1998.
- Yehezkel Dror, "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina". En revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 7, Enero de 1997.
- Yehezkel Dror, La capacidad de gobernar. México, fondo de Cultura Económica. 1996.

VIII. La Capacitación de los Servidores Públicos Encargados del Control de la Gestión Gubernamental

Lic. Juan Miguel Morales Gómez
Coordinador de Posgrado de la Facultad de
Ciencias Políticas y Administración Pública de la U.A.E.M.

A. Introducción

El perfil de la administración pública en los últimos años se ha venido constituyendo en forma diferente. Sin duda el cambio, la innovación y la eficiencia son hoy sustentos principales para el desarrollo administrativo de las propias estructuras gubernamentales. Se pretende profundizar no sólo en el diseño y eficacia de estructuras organizacionales sino enfatizar de manera importante en los procesos y resultados de las políticas públicas y de sus diseñadores, instrumentados y evaluadores.

El presente artículo pretende describir y resaltar la concepción que se tiene sobre profesionalización y servicio civil en el ámbito de la gestión gubernamental, así como destacar los avances logrados en materia de capacitación de servidores públicos encargados de la responsabilidad del control de gestión, resultado del trabajo conjunto del gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de la Contraloría y la Universidad Autónoma del Estado de México a través de su Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

El documento se compone de tres partes. En la primera, se inicia por conceptualizar el significado de la profesionalización y del servicio civil a fin de ubicar con precisión lo que significan ambos conceptos. en el segundo rubro nos referimos a los logros y retos que se han realizado en materia de capacitación de servidores públicos encargados del control de la gestión gubernamental. En la tercera partes se señalan reflexiones y conclusiones de lo alcanzado hasta el momento en ese esfuerzo de reunión interinstitucional, gobierno del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México a través de los programas de Diplomados, Especializaciones y Maestrías ofrecidas por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Las conclusiones a las que se llega pueden servir de reflexión tanto para el avance de la administración pública estatal como para el cumplimiento de metas de la universidad en materia de extensión y vinculación con los sectores. En este caso con el sector público del ámbito estatal.

Es innegable como esquema de inicio, que la insuficiencia de los recursos puestos a disposición del administración pública estatal para cubrir las necesidades que demandan y exige la sociedad reclama cada vez mayor apremio, la búsqueda de mecanismos orientados hacia la maximización de la eficacia y eficiencia en el empleo gasto y control del os recursos y medios con que cuenta para hacer frente ala satisfacción de necesidades sociales.

B. Profesionalización

La tarea de profesionalización específicamente en la función puede entenderse como el "conjunto de reglas que permitan contar con servidores públicos capaces, responsables, honestos y eficientes y que puedan satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población reclama a su gobierno". (Pardo, en revista IAPEM, 1996:62).

Las cualidades que se pretende que tengan los servidores públicos se dirigen principalmente al a actividad de la gestión pública, donde muestren y actúen con verdadera vocación de servicio, donde también sea considerado el propio servidor público en términos de su acceso al servicio público con base a la preparación y perfil del cargo; ascensos a través de un sistema de desempeño y evaluación de los méritos y la asignación justa de remuneraciones, así como de esquemas efectivos de estímulos, ello podrá garantizar la efectividad en el servicio público.

Los servidores públicos inscritos en el concepto de la profesionalización, so aquellos que tienen la capacidad para realizar sus tareas previamente asignadas con la responsabilidad concreta pero sin perder de vista la trascendencia de su actuar en el conjunto, lo cual le da fuerza y legitimidad al Estado.

Hoy ante los cambios políticos, económicos y sociales en el mundo y en nuestro país, se evidencia en cierta forma un estado de crisis de la administración y de bs administradores, un cambio que obliga a repensar sobre el contenido de la formación de las nuevas administraciones, que relacione los conocimientos aprendidos en las universidades con la práctica y realidad de la administración pública, que ambas instancias se interrelacionen y se realimenten para cumplir con eficacia sus cometidos.

Las nuevas ideas y avances administrativos aunque no exclusivamente han surgido de experiencias del sector privado, que sin tratar de estigmatizar plantean novedosos esquemas de uso y asignación eficiente de recursos, eliminación del derroche, costos mínimos para la realización de actividades, ingeniería financiera, calidad total, competitividad y eficiencia en todas las actividades administrativas (Pichardo en revista, IAPEM, 1993: 27).

Sin embargo, tratando de ser justo es necesario apuntar que la administración pública, no sólo debe buscar la eficiencia del manejo de recursos sino que debe orientar su acción en luchar permanentemente contra la pobreza

a favor de la satisfacción de necesidades, de elevar la calidad de vida, aquí se aprecia la diferencia en cuanto a vocación, servicio a la sociedad y desde luego en cuanto a fines cometidos que persiguen las organizaciones públicas.

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México contempla nuevas medidas para que los trabajadores al servicio del estado, municipios, organismos auxiliares y fideicomisos públicos tengan garantizado sus derechos y obligaciones en el ingreso, protección al salario, la estabilidad laboral y en general el establecimiento de un sistema de profesionalización del servicio público.

El capítulo II del título IX señala: "las instituciones pública establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio de los aspirantes más calificados, y garantice la estabilidad y movilidad laboral de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio".

Las bases del sistema de profesionalización son los siguientes: Definición de un catálogo de puestos por institución pública o dependencia que deberá contener el perfil de cada uno de los existentes, los requisitos necesarios para desempeñarlos, el nivel salarial y escalafonario que les corresponda; implantación de un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia. Así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condiciones asociadas al mismo; estructuración de programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plazo, su vinculación con el régimen escalafonario y establecimientos de disposiciones para que los servidores públicos conozcan desde su ingreso al servicio, sus posibilidades de desarrollo, así mismo, deberán contemplar los medios para el logro de ascensos y cuidar que los puestos sólo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos con el objeto de lograr mayor eficiencia en la prestación del servicio público.

Esta nueva ley del trabajo tiene elementos que se acercan a niveles de mejoramiento del sistema de profesionalización de servidores públicos, aunque todavía hay tareas pendientes por realizar tanto en esta gestión gubernamental como en las siguientes, es decir, es necesario integrar un programa de profesionalización basado en la ley referida, donde se desarrolle y ponga a funcionar el catálogo de puestos del gobierno del Estado de México, se elabore y actualice el sistema escalafonario que precise las posibilidades para que el servidor público pueda escalar en la jerarquía de la administración pública así como la integración de los programas de capacitación a corto, mediano y largo plazo que permitan que el servidor público mejore la calidad de su desempeño. Se trata de pasar de la disposición jurídica al cumplimiento de la acción de gobierno.

C. Servicio Civil de Carrera

El servicio civil de carrera es el sistema basado en la eficiencia, en oportunidades abiertas, con reglas claras, difundidas y comprendidas por todos para ingresar al servicio, realizar sus funciones adecuadamente con base a lo establecido en el perfil de cargos; tener la oportunidad permanente de capacitarse, de obtener una remuneración acorde al esfuerzo mental y físico realizado, así como ala trascendencia de su función. Tener derecho a los estímulos fundados en el logro de metas y efectividad del desempeño y de hacer carrera ascendente dentro de la jerarquía de la organización sea en una dependencia u organización pública, una condición fundamental es que los servidores públicos pasen sus años de trabajo sabiendo que están seguros en sus puestos siempre y cuando su trabajo sea satisfactorio. El servicio de carrera es el cuerpo de servidores públicos no políticos, permanentes que formen la estructura básica de la administración pública. Se tiene como condición principal el contar con un ordenamiento jurídico aprobado por el poder legislativo que regula el proceso es decir, desde que el aspirante ingresa al servicio, hasta el retiro de su función después de haber desempeñado con eficiencia sus responsabilidades. Por otra parte es necesario contar también con un órgano encargado de conducir el proceso del servicio civil de carrera para todos los servidores públicos basado en el mérito e idoneidad, donde se garantice la neutralidad política a fin de que los servidores obtengan sus puestos vía concurso u oposición o asciendan por méritos a categorías superiores.

Los programas aplicados hasta ahora e materia de servicio civil de carrera han fracasado, sus avances si así quisiéramos calificarlos verdaderamente han resultado reducidos y con poco impacto en el medio.

Una de las razones principales que han impedido la instauración del sistema de servicio civil, lo constituye la sustitución de la idoneidad por el contacto y las relaciones políticas previamente definidas entre los grupos de poder. Se ha modificado en los últimos años los responsables de la toma de decisiones que recaían en los políticos tradicionales a grupos con una amplia preparación académica lo que desplazó a muchos políticos perpetuados en el poder lo que originó enfrentamientos entre políticos y técnicos., (Dávila, 1996: 161-162).

En los niveles operativos también se generó ausencia de conocimientos técnicos para brindarle respuesta a los esquemas de control político, administrativo, de gestión, evaluación y seguimiento producto de los nuevos conocimientos técnicos ello ha venido desplazando a grupos en estos niveles y exigió personal con el perfil adecuado, además de señalar que aún los técnicos egresados de instituciones educativas nacionales parecía que no estaban aún preparados para hacer frente ala nueva realidad.

De esta manera es que pretendiendo dar respuesta a esta supuesta deficiencia, se le da fuerza de la capacitación al adiestramiento y la servicio civil de carrera para suplir las deficiencias (Ibid, 1993: 182).

El servicio civil de carrera par que opere y contribuya a un mejor servicio para la sociedad debe diseñar y establecer un código de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

El gobierno del Estado de México a nuestro juicio ha hecho importantes esfuerzos por avanzar en materia de profesionalización del servidor público, sin embargo, la tarea es ardua no basta la voluntad política del titular el ejecutivo y el apoyo en términos de recursos asignados a esta importante política de la administración pública, se requiere que la sociedad civil presione y participe en el diseño de políticas públicas para instaurar el servicio civil, también se precisa que los sindicatos conozcan, analicen y acepten incorporarse o al menos, no entorpecer la implantación del servicio civil ya sea vía cada dependencia y entidad pública o mediante un esquema general en todo el gobierno del Estado de México.

D. Colaboración de la Universidad Autónoma del Estado de México con el Gobierno del Estado de México, en la Formación y Capacitación de Servidores Públicos Dedicados al Control de la Gestión Gubernamental.

La Universidad a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Gobierno del Estado de México a través de la secretaría de la Contraloría y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, desde 1993 a la fecha han celebrado convenios de colaboración para que dentro del proceso de modernización de la administración pública estatal, se promueva la profesionalización de servidores públicos que respondan a las necesidades que enfrenta la propia administración pública estatal y municipal en sus tareas de control y evaluación de la aplicación y destino de los recursos gubernamentales, así como vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos.

De esta manera es que se han ofrecido en dos ocasiones el diplomado en Contraloría Gubernamental 1993-1994 y 1995-1996 con la participación de 45 servidores públicos provenientes de las áreas de control y gestión gubernamental agrupados conforme al siguiente cuadro:

Cuadro 3. Participantes en el diplomado en Contraloría Gubernamental 1993-1994 y 1995-1996 en el Estado de México

DEPENDENCIA O INSTITUCIONES	PARTICIPANTES	
	ABSOLUTOS	RELATIVOS
Secretaría de la Contraloría	25	5.5%
Universidad Autónoma del Estado de México	2	4.4%
Contaduría General de Glosa	3	6.6%
Organismos Auxiliares	8	17.7%
Dependencias del GEM	4	8.8%
Ayuntamientos	2	4.4%
Organismos federales	1	2.2%

Del cuadro anterior se puede observar que las organizaciones que mayor número de servidores públicos capacitó fue la Secretaría de la Contraloría representando el 55.5% seguida de los organismos auxiliares con el 17.7%. Es decir que participaron también algunos Ayuntamientos, la Contraloría General de Glosa, otras dependencias del ejecutivo, la propia Universidad y hasta un organismo descentralizado del gobierno federal, lo cual muestra que en el periodo y gracias a este esfuerzo de colaboración interinstitucional se ha desarrollado un esquema de capacitación permanente y con ello se esta avanzando en la profesionalización de servidores públicos dedicados al control gubernamental.

Después del a experiencia académica con el desarrollo del diplomado en Contraloría Gubernamental, las instituciones coorganizadoras decidieron transformar el programa diseñándose la Especialización para con ello buscar una mayor profundización teórica, metodológica y práctica en la formación y capacitación de servidores públicos dedicados al control y evaluación de la gestión pública, misma que demanda de profesionales que puedan contribuir a alcanzar niveles de eficiencia y efectividad para estar en condiciones de hacer una administración moderna y transparente.

El programa de especialización se sustenta en el mantenimiento de un compromiso institucional de las organizaciones auspiciadoras, lo que ha posibilitado la colaboración en tareas de conjuntar recursos docentes y formas de trabajo académico, unir la teoría y la práctica par lograr el éxito en este tipo de cursos que a su vez le vienen bien a los servidores públicos, que haciendo un esfuerzo en tiempo y en dedicación los coloca en mejor

nivel para desarrollar con eficiencia su función. Cabe hacer notar que a la especialización se han venido incorporando servidores públicos tanto del gobierno del estado como servidores universitarios y más recientemente servidores públicos municipales, lo cual permite constatar que este programa contribuye a la profesionalización del servicio público.

En las tres promociones (1995-1996, 1996-1997 y 1998-1999) de la especialización se integra también con 45 servidores públicos de acuerdo al siguiente distribución:

Cuadro 4. Participantes en las tres Promociones de Especialización 1995-1996, 1996-1997 y 1998-1999

DEPENDENCIA O INSTITUCIONES	PARTICIPANTES	
	ABSOLUTOS	RELATIVOS
Secretaría de la Contraloría	33	73.3%
Universidad Autónoma del Estado de México	1	2.2%
Tribunal Superior de Justicia	2	4.4%
Otras dependencias	1	2.2%
Organismos auxiliares	2	4.4%
Municipios	5	11.1%
Asociaciones civiles	1	2.2%

Del cuadro anterior se aprecia nuevamente el gran esfuerzo que han venido haciendo las autoridades de la secretaría de la contraloría para apoyar a sus servidores públicos, que con el 73.3% del total, son los que mayor número de personal capacitado tienen, seguido de los ayuntamientos con el 11.1% y con poca significación el tribunal Superior de Justicia, la universidad Autónoma del estado de México otras dependencias del estado, los organismos auxiliares y asociaciones civiles, demostrando así la todavía poca voluntad de parte de los tomadores de decisiones y responsables de las dependencias, organizaciones auxiliares y ayuntamientos en relación a la importancia de capacitar a sus servidores públicos tomando en consideración el comportamiento del mercado de trabajo y profesional.

En este marco es recomendable que se desarrollen esquemas de empleo que sirvan de base para orientar la demanda que requiere el sector público. Asimismo, señalar que recientemente se observa un gran interés de parte de las autoridades de la secretaría de la contraloría para formar y capacitar a los responsables de las áreas del control y gestión gubernamental, aunque los esfuerzos son loables, todavía hay mucho por hacer, entre lo destacable está la consideración de que cada dependencia, organismo auxiliar y ayuntamiento desarrollan esquemas institucionales y académicos que forman los cuadros que requiere el gobierno estatal y municipal del Estado de México.

La maestría en administración y políticas públicas es un programa de posgrado que tiene como propósito contribuir al desarrollo de la administración pública tanto estatal como municipal, a través de la formación de profesionales de alto nivel, capacitados en los asuntos del gobierno y buscando dar respuestas a la sociedad; sus egresados son capaces de abordar la problemática del desarrollo en todas sus vertientes, aprobando soluciones innovadoras y útiles en el proceso de solución y atención de las demandas y necesidades de la comunidad. Este programa se ofrece conjuntamente con el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Son dos las promociones que han concluido los estudios con un total de 23 egresados de los cuales cinco de ellos están vinculados con el control de la gestión gubernamental, los demás pertenecen más a la Universidad realizándola función de docente y de investigación y otros realizan sus actividades profesionales en el servicio público estatal en áreas distintas incluso dos egresados provienen del gobierno del Estado de Guerrero y de Veracruz ahora se han integrado a sus gobiernos, precisamente en esta área de control gubernamental.

En menor medida pero con un nivel de mayor envergadura, los egresados del programa de maestría, impactan en la formación de capacitación de servidores públicos de alto nivel, los problemas públicos son el objeto de la maestría, otorgándoles un significado amplio y que va más allá de los problemas gubernamentales. El estudio de las políticas públicas se relaciona con los procesos políticos, así como los postulados administrativos y de gestión que permiten detectar los conocimientos burocráticos y estructurales de las soluciones brindadas a necesidades y demandas sociales, se busca otorgar marcos de referencia respecto a la constitución de soluciones, así como brindar instrumentos y técnicas de gestión adecuadas para los manejos de asuntos públicos y para la instrumentación de políticas públicas de acuerdo con elementos institucionales y procesos sociales.

Lo anterior permite saber que los esfuerzos de capacitación son importantes y que ya se han dado pasos fundamentales en el gran camino de la profesionalización primero y después en el servicio civil de carrera de esta importante función gubernamental.

E. Reflexiones sobre la Profesionalización de Servidores Públicos Encargados del Control y la Gestión Gubernamental.

El cambio que ese está dando en las organizaciones y en el gobierno del Estado de México no es una excepción es una característica que ha ido definiendo a nuestros tiempos. El estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad está adquiriendo un renovado interés en especial en países como el nuestro que son vulnerables a los cambios internacionales. El cambio y la complejidad son signos de nuestro tiempo.

La eficacia, la eficiencia y la legitimidad son las categorías que deben ser consideradas para el análisis.

La eficiencia reclama el uso de los recursos de forma racional, se optimiza la colocación desde el enfoque económico que a su vez demanda de una modernización de la tecnología administrativa, donde juega un papel, preponderante la acción humana que contando, con los conocimientos y disposiciones para hacer que se cumplan los objetivos lo cual permite un uso adecuado de los recursos. Los funcionarios requieren técnicas administrativas claras y de impacto inmediato, es decir, su instrumentación deberá realizarse en el corto plazo (Avalos en gestión y estrategia, 1999: 5).

La eficacia, se orienta hacia el nivel medio de la administración pública, lo que se pretende es conocer la funcionalidad y calidad del aparato público. La eficacia se dirige a la funcionalidad es decir se busca que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la organización, para ello el factor humano nuevamente hace su aparición, precisamente en la acción de la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de la organización. (Avalos Ibid, 1999:6).

El factor humano tiene un valor fundamental en la transformación de la organización, sobre todo en el cumplimiento de metas y objetivos en una dimensión política de la organización y su entorno.

La legitimidad que comprende, a la capacidad de respuesta de la organización ante un medio ambiente complejo, lleno de condicionantes político-ideológicos. La legitimidad va más allá de la democracia y su votación, es decir, tiene que verse además en el accionar cotidiano que la organización pública hace ante su sociedad. Los sistemas administrativos son necesarios para equilibrar o legitimar la distribución de costos y beneficios. El funcionario público en este sentido juega un papel importante pues busca a través de su idoneidad y adecuado desempeño relacionar el medio ambiente y la organización, el servidor público de niveles superiores se convierte en un catalizador del cambio, reconociendo que el origen de ese cambio nace de la ciudadanía y luego es asumido y catalizado en los instrumentos administrativos por la vía de los servidores públicos preparados a un alto nivel, para responder con eficiencia, eficacia y legitimidad ante la propia sociedad.

Por otra parte, es conveniente tomar en consideración que la responsabilidad de la gestión pública y su control deberá estar ligada a los procesos de democratización que desde luego emanan de la gente y se ejercen a través de los servidores públicos.

El uso de políticas públicas es fundamental para la obtención de adecuados resultados y requiere de varios elementos de análisis. Estos abarcan desde su elaboración y diseño hasta su impacto en la sociedad, pasando por las instancias de decisión y el sistema administrativo. No hay que olvidar que dentro del análisis de políticas públicas se encuentra la evaluación, la investigación en la productividad de la administración pública y la desregulación para incorporar nuevos métodos en las ciencias sociales.

En suma la profesionalización del servidor público es de fundamental importancia para lograr verdaderamente una actuación gubernamental eficiente y democrática de la capacidad profesional y política, de éste depende el tipo de relaciones que construya el gobierno con la ciudadanía.

La capacitación es una parte importante de ese proceso innovador y de profesionalización. Requiere de un diagnóstico integral y sistematizado del quehacer de cada servidor público, la descripción de las funciones y actividades que debe realizar y con base a ello determinar los perfiles de los cargos, que a su vez deben contemplar los requisitos intelectuales y físicos del puesto. Debe también clarificar que es lo que hace el ocupante del cargo, cuando lo hace, cómo lo hace y por qué lo hace y por otro lado dentro del análisis del cargo, conocer los requisitos, responsabilidades y condiciones que el cargo exige, todo esto será fundamental para diseñar un programa de capacitación real lo cual permite que el servidor público, aprenda conocimientos, aptitudes y habilidades en función de objetivos definidos que en este caso se refieren al trabajo y a las actividades de control en las dependencias y organismos públicos del gobierno del estado así como en su caso en la organización de los ayuntamientos de la entidad.

El proceso de capacitación deberá integrar las siguientes partes:

1. Diagnóstico de las necesidades de capacitación.
2. Programación de la capacitación

3. Ejecución de la capacitación
4. Evaluación de los resultados de la capacitación

En cuanto al diagnóstico de necesidades debe efectuarse en tres niveles de análisis:

- Análisis de la organización (dependencia, organismo auxiliar o ayuntamiento).
- Análisis de los servidores públicos (sistema de capacitación)
- Análisis de las actividades y tareas (sistema de adquisición de habilidades)

Determinar con precisión las necesidades de capacitación

Para identificar las necesidades de capacitación, es necesario obtener información derivada de los siguientes medios:

- Evaluar el desempeño, para descubrir a los empleados que vienen realizando sus tareas por debajo de los niveles deseados.
- Observar donde hay problemas de trabajo ineficiente, ejemplo de ello es el daño al equipo, atraso en la entrega de información, número amplio de problemas disciplinarios, alto índice de ausentismo que son pequeñas investigaciones que evidencian las necesidades de capacitación.
- Solicitud de parte de los secretarios generales o directores de área, esto quiere decir que los propios funcionarios públicos del más alto nivel solicitan la capacitación para su personal.
- Entrevistas con los funcionarios públicos de alto nivel para identificar posibles problemas solucionables mediante la capacitación.
- Reuniones horizontales con los responsables de las áreas para identificar problemas de operación y otros asuntos administrativos los que podrán ser resueltos con la capacitación.
- Exámenes aplicados a los empleados sobre el conocimiento del trabajo, lo cual permitirá saber la necesidad o no de capacitación.
- Al modificar parcial o totalmente el trabajo, se hace necesario la capacitación previa de los empleados en los nuevos métodos, procedimientos o disposiciones jurídicas (Chiavenato, 1997: 429-431).

F. Programación de la Capacitación

Se deberá considerar una serie de aspectos, es decir saber ¿cual es la necesidad?, ¿dónde fue señalada por primera vez?, ¿ocurre en otra área?, ¿cuál es su causa?, ¿cómo resolverla?, ¿cuál es el tiempo disponible para la capacitación?, ¿cual es el costo probable para la capacitación? ¿quién va a ejecutar la capacitación?, desde luego el programa de capacitación, división del trabajo a desarrollar a través de módulos o cursos, determinación del contenido de la capacitación en cuanto a información, elección de los métodos de capacitación, definición de los recursos par ala implementación de la capacitación, tipo de instructor, recursos audiovisuales, equipos y materiales necesarios, manuales etc. Disposición de la población que va a ser considerada, local donde se efectuará la capacitación, época y periodicidad de la capacitación, costo-beneficio del programa, evaluación de los resultados, considerando la verificación de puntos críticos que requieran ajustes al programa.

G. Ejecución de la Capacitación

Esta etapa de la capacitación considera al instructor y al receptor de la capacitación. Ellos son las personas de cualquier nivel jerárquico que requiere mejorar los conocimientos que tienen sobre alguna actividad o función. Los instructores son las personas consideradas como expertos o especialistas en determinada actividad o función que transmiten conocimientos de manera organizada a los servidores públicos en proceso de capacitación; donde se logra la incorporación al comportamiento de la persona de aquello que fue enseñado (Ibid, 1997: 431).

H. Evaluación de los Resultados de la Capacitación

Esta etapa deberá considerar los siguientes aspectos

1. Determinar hasta que punto el entrenamiento produjo en realidad las modificaciones deseadas en el comportamiento de los servidores públicos.
2. Demostrar si los resultados de la capacitación presentan relación con la obtención o cumplimiento de metas establecidas en la dependencia u organismo auxiliar (Ibid, 1997: 441).

Los planteamientos y etapas antes mencionados permiten lograr un esquema de capacitación adecuado que a nuestro parecer habrá que mejorar sustancialmente el desempeño de servidores públicos, en este caso los encargados del control de la gestión gubernamental. Ya se ha mencionado que se hacen en el gobierno del Estado de México, permanentemente importantes esfuerzos para capacitar y con ello profesionalizar, sin embargo, es necesario que la capacitación tenga un papel importante en ese objetivo; considerar que estas cuatro etapas son a nuestro juicio un esquema adecuado que bien puede ser realizado en principio en la secretaría de la contraloría y posteriormente en todas las demás dependencias del ejecutivo estatal, para luego implantarlo en los

organismos auxiliares del gobierno y también hacer lo propio en los 122 ayuntamientos del Estado de México. Ello permitirá tener un servidor público más que generador de cambios en un transformador del mismo en función de los espacios que la ciudadanía ha ido ganando.

I. Conclusiones

- La insuficiencia de recursos que la administración pública estatal tiene, son cada vez más escasos y difíciles de obtener, de ahí, que es fundamental la búsqueda de mecanismos y esquemas que permitan su mejor utilización en términos de eficiencia, acompañados de un sistema adecuado de control que faculte la transparencia en el uso de los mismos para con ello legitimar el accionar gubernamental.
- Los cambios políticos económicos y sociales tanto en el mundo como en México muestran ala administración y sus administradores (en el caso del sector público de sus servidores públicos) un estado de crisis, lo cual acelera la necesidad urgente de repensar sobre el contenido de la formación de los nuevos administradores del hoy y del futuro. La Universidad pública es la institución que puede contribuir adecuadamente a que se relacionen los conocimientos aprendidos en ella con la práctica y realidad de la administración pública estatal, ambas instituciones se realimentan para cumplir con eficacia sus cometidos.
- La administración pública a la luz de los avances que están generando en el mundo, está obligada a tomar lo mejor y lo adecuado de el desarrollo de la administración privada, obviamente orientando su acción hacia la lucha contra la pobreza y a favor de la elevación de la calidad de vida de cada mexicano.
- La ley del trabajo de los servidores públicos del Estado de México al servicio del Estado, Municipios, Organismos Auxiliares y Fideicomisos, contempla innovaciones que permiten que se promueva la institucionalización de la profesionalización del servidor público, ya que incluye condiciones precisar para el ingreso al servicio, la estabilidad y movilidad laboral conforme al desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio. No obstante es necesario pasar de la disposición jurídica a la aplicación de la misma, para que se haga realidad en bien de la organización gubernamental y del propio servidor público
- El servicio civil de carrera es el sistema. Basado en la eficiencia, en oportunidades abiertas, con reglas claras, definidas y comprendidas por todos, que incluye un esquema de ingreso sustentado en la idoneidad y en la preparación en un desempeño eficiente, que contempla la capacitación, la remuneración acorde a las tareas y responsabilidades, el acceso a cargos de mayor jerarquía que tengan la seguridad de la estabilidad, que se cuente con un ordenamiento específico de servicio civil aprobado por el poder legislativo y se accione en toda su dimensión por un organismo especializado y profesional.
- Hay importantes esfuerzos en materia de profesionalización del área del control y gestión gubernamental, sobre todo tratándose de la capacitación de servidores públicos expresada en acuerdos de colaboración ante la Universidad Autónoma del Estado de México y el Gobierno del Estado de México, al ofrecer en primera instancia el diplomado en Contraloría Gubernamental y posteriormente el programa permanente de especialización en Contraloría Gubernamental, ello ha contribuido a elevar los niveles de eficiencia de los servidores públicos responsables del control de la gestión gubernamental provenientes de la Secretaría de la Contraloría, de otras dependencias, del ejecutivo estatal, de organismos auxiliares y municipios.
- La Maestría en Administración y Políticas Públicas tiene el propósito de contribuir al desarrollo de una administración pública tanto estatal como municipal, mediante la formación de profesionales de alto nivel capacitados en los asuntos del gobierno. Este programa se ofrece conjuntamente con el Instituto de Administración Pública del Estado de México; su vinculación con la formación de servidores públicos del área del control es importante, ya que no sólo ha contribuido para el Estado de México, sino que incluye de manera importante a los estados de Guerrero y Veracruz ya que se han formado funcionarios de esos estados.
- El cambio es una característica de los nuevos tiempos de ahí que el estudio de las organizaciones y su accionar ante la sociedad, hacen que se realicen análisis considerando la eficiencia, la eficacia y la legitimidad. El conjunto de estas categorías permite clarificar hasta donde se está avanzando en materia de funcionalidad y calidad el aparato público; el factor humano tiene un valor fundamental en la transformación de los organismos, la racionalidad en el uso de recursos y la capacidad de respuesta de la organización ante un medio ambiente complejo. El funcionario público en este contexto juega un papel importante en la relación medio ambiente-organización y se reconoce que el cambio nace del a ciudadanía y se responde a ella en forma eficiente.
- La capacitación es una parte importante del proceso de profesionalización considerada ésta como una etapa anterior al servicio civil de carrera, la capacitación requiere para tener una efectividad real en la organización, elaborar un diagnóstico de necesidades, una programación, la ejecución y la evaluación de resultados; todas estas etapas contribuyen a diseñar un esquema riguroso de capacitación y se genera la certeza de que sirva para avanzar verdaderamente en la efectividad de los resultados del control gubernamental, iniciándolo en la estructura orgánica del a Secretaría de la Contraloría y después en otras dependencias del ejecutivo estatal.

J. Bibliografía

- Avalos, Aguilar Roberto (1999) innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectivas en edición Internet, Gestión y Estrategia, México.
- Chiavenato, Idalberto (1997) Administración de Recursos Humanos, Segunda Edición, Mc Graw Hill, México.
- Dávila Raúl (1996) “La Pertinencia Como Elemento Básico para Fortalecer el Programa Nacional de Servicio Civil de Carrera “en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México.
- Pardo, María del Carmen (1996) “La Profesionalización del Servicio Público” en revista del IAPEM No. 31 México.
- Periódico oficial del Gobierno del Estado de México (1998) Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Toluca, México.
- Pichardo, Pagaza Ignacio (1993) Necesidades de Mejorar la Formación de los Administradores Público en México en revista del IAPEM No. 19 Toluca, México.

IX. La Profesionalización de la Gestión Pública Municipal

Lic. Angel López Cruz
Subdirector de Investigación y Diseño de Programas y
Presidente del a "Agrupación Política Nueva"

A. Introducción

En el contexto del sistema federal de gestión pública, en México, al igual que en otros países, las crisis recurrentes de las últimas décadas han dado lugar a la modificación de las relaciones entre el estado y la economía. Ha sido preciso efectuar readecuaciones para responder a las exigencias contextuales y estas readecuaciones se han dado en múltiples facetas de la vida social.

Una de estas facetas es la del ejercicio del gasto público. El gobierno necesita gastar menos y por lo mismo se retira parcial o totalmente de determinadas funciones que cubría mal o innecesariamente. Este contexto permite que las políticas de descentralización hacia estados y municipios aparezcan como un recurso necesario para corregir los desequilibrios presupuestales, dando prioridad a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia de la gestión pública.

Simultáneamente, en el terreno político el debate en torno al municipio ha encontrado espacio propicio en un contexto de apertura que obedece al debilitamiento de las estructuras centralistas del sistema político mexicano, así como al proceso gradual de democratización y fortalecimiento de la competencia partidista. Como ejemplo, baste señalar que actualmente el 57% de los municipios del país es gobernado por autoridades emanadas del PRI, mientras que los dos principales partidos de oposición (PAN y PRD) gobiernan el 23%. En términos de población municipal, el PRI gobierna un total de 42.4 millones de habitantes, mientras que al PAN y al PRD corresponden 37.9 millones de personas⁵⁶.

B. Características de los Municipios en México

Valga revisar algunos datos, derivados del censo de 1990, para tener una idea del complejo mosaico que se asienta sobre el territorio nacional y en el que debe desarrollarse la gestión pública municipal:

El territorio mexicano ocupa una superficie cercana a dos millones de kilómetros cuadrados.

La complejidad es evidente si consideramos la superficie total sobre la que se debe administrar:

- 21 municipios tienen una superficie mayor a 10,000 km² y en conjunto ocupan casi la quinta parte del total del territorio nacional.
- Por otra parte, 410 municipios tienen entre 1000 y 10,000 km² y ocupan el 56% de la superficie total.
- El 26% de territorio restante lo ocupan 1981 municipios.

Si tomamos estos tres rangos para analizar la distribución población, encontramos los siguientes datos:

En los 21 municipios con más de 10,000 km² de superficie, es decir, en una quinta parte del territorio nacional, habitan cerca de tres millones de habitantes (menos del 4%). Solamente ocho de estos municipios cuentan con más de 100,000 habitantes. Esto nos indica una gran dispersión de la población.

En los 410 municipios que ocupan entre 1000 y 10,000 km² (56% del territorio), habitan más de 22 millones de mexicanos (27% de la población nacional).

Los 1981 municipios que ocupan una cuarta parte del territorio nacional albergan a una población cercana a los 56 millones de habitantes. Este rango de municipios presenta claros contrastes, pues mientras que más de la mitad de estos tienen menos de 10,000 habitantes, también se ubican entre ellos siete municipios con más de un millón de habitantes.

Para dar una idea de la magnitud representada por los municipios con más de un millón de habitantes, baste decir que en su conjunto ocupan una superficie de 1,567 km² (menos del uno por ciento del territorio nacional),m mientras que incluyen una población de más de nueve millones de habitantes (11% de la población nacional). Cada uno de estos municipios por sí solos superan la población de cada una de siete de nuestras entidades federativas.

Esta última acotación pone de manifiesto una realidad muy importante: nuestro país tiene conglomerados humanos con mayor relevancia poblacional que entidades federativas, lo que, como municipios, se rigen con el mismo marco normativo a nivel federal y estatal que los más de mil municipios que cuentan con menos de 10,000 habitantes.

El espectro poblacional es muy amplio, por lo que el manejo de recursos que deben administrar los equipos de gobierno municipales son también de muy variada magnitud.

⁵⁶ Fuente: CEDEMUN. Sistema nacional de Información Municipal.

C. El Financiamiento del Gasto Público Municipal

En este panorama, constituye un verdadero reto lograr un eficiente esquema de administración de los recursos públicos que son administrados por los ayuntamientos y que son cada vez más cuantiosos. Cabe recordar que las principales fuentes de recursos para los municipios son:

- Las participaciones fiscales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Las aportaciones que establece la Ley de Coordinación Fiscal.
- Los recursos propios.

Respecto a las participaciones derivadas del Sistema Nacional de Coordinación fiscal, se puede observar una tendencia a hacer más equilibrados los criterios de asignación de recursos a las entidades federativas, por la vía de la ampliación de los montos de recursos a distribuir y de la adecuación de las fórmulas que se emplean.

Por otra parte, a partir de la descentralización a los estados de servicios tan importantes como son los educativos y de salud, se han tenido que incorporar a la Ley de Coordinación Fiscal los criterios con base en los cuales se habrán de distribuir los recursos con los que las entidades federativas habrán de distribuir los recursos con los que las entidades federativas habrán de sostener la infraestructura de estos servicios. La distribución de estos recursos ha tomado gran relevancia. Baste decir que el monto descentralizado en 1998 a estados y municipios a través del Ramo 33 ascendió a más de 122 mil millones de pesos.

Los ingresos propios representan una fuente de recursos importante para los municipios más desarrollados. Las principales fuentes de ingresos propios son el impuesto predial, los derechos por consumo de agua y por la expedición de permisos.

La importancia de cada uno de estos tipos de recursos varía en función del contexto de cada municipio.

D. La Capacidad de Respuesta de los Municipios

En este panorama, el tema de la profesionalización ha adquirido especial relevancia. Una de las principales líneas de acción de todo proceso de modernización administrativa es la búsqueda de esquemas que permitan contar con personal profesional que permita mejorar la calidad de la gestión pública.

En el proceso descentralizador que vivimos actualmente, resalta la paradoja de que los esfuerzos en pro de la descentralización se han originado fundamentalmente en el poder central, aún cuando recientemente algunos de estos esfuerzos han sido impulsados por los propios municipios.

En el contexto actual, ante la necesidad de que las prioridades en el ejercicio de los recursos se definan en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, surge en contraposición la desconfianza: el ciudadano común no confía en sus autoridades municipales. No es raro que la percepción del ciudadano respecto a su autoridad municipal se ligue con conceptos como corrupción, incompetencia, despotismo, etc. de igual manera, las instancias federales y estatales frecuentemente deben afrontar la realidad municipal; como refiere Javier Alanís: "... resulta prioritario fortalecer el ente municipal para avanzar en una verdadera democracia económica, en cuanto a una mayor autonomía de recaudación y administración de recursos financieros, aunque esto por supuesto, ante las experiencias de malos manejos de presidentes municipales de diversa filiación política, implique la instrumentación de mayores mecanismos de control y evaluación para inhibir su desvío".⁵⁷

En virtud de que el ayuntamiento es definido por elección popular directa, y dado el creciente empuje de los partidos de oposición en este nivel de gobierno, compete también a los partidos, además de propugnar por mayor participación del ayuntamiento en el ejercicio del gasto, trabajar en la formación de cuadros de políticos administradores, que tengan la capacidad de definir estrategias, líneas de acción, y en general de elaborar esquemas de planeación que permitan "aterrizar" sus banderas de campaña.

Lo anterior es relevante en la medida en que la tendencia que observamos actualmente es la de un uso pragmático del poder político en los ayuntamientos por parte de todos los partidos que los integran. No se ve la diferencia entre una propuesta de gobierno y la que fue derrotada en las urnas. Y esto es muy importante porque pone en duda, en el plano material, la capacidad de los partidos para abanderar "el cambio", y luego en favor de la percepción de que las cosas son" de la única manera que pueden ser".

En resumidas cuentas, el impulso a la federalización de la vida nacional debe provenir, además de la voluntad política de la instancia federal, también de parte de los municipios.

En este sentido, es importante revisar la cuestión de la capacidad de las instancias municipales para ejercer la función de gobierno en el nivel municipal; sobre todo en municipios que, como ya hemos visto, requieren de una estructura administrativa muy importante.

Es impostergable el esfuerzo hacia la profesionalización, pero en dirección a ésta encontramos varios peldaños que es indispensable recorrer:

⁵⁷ Javier Alanís Boyzo. "Descentralización y modernización en el sector público municipal". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal núm. 60. México, 1998.

Modificar el código de conducta de los servidores públicos implica establecer un esquema explícito de derechos de los servidores públicos que sea congruente con su esquema de obligaciones.

Sin embargo, un requisito previo, elemental, que aún no hemos solventado es el de la clarificación de las reglas de funcionamiento de este revolucionado esquema de reasignación de funciones, atribuciones y responsabilidades. Hemos visto en un lapso relativamente corto la modificación sustancial del entorno de la administración municipal. Si tomamos como referencia las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que en 1983 perfilaban un parteaguas al status del municipio en México, mismo que ha sido fortalecido por los procesos de descentralización del gasto en la presente década, tenemos un total replanteamiento histórico en un lapso menor a dos décadas.

En este sentido recientemente, en una reunión regional convocada por la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con presidentes municipales, pudimos presenciar la inquietud generalizada de los ediles por algunos aspectos referidos a la gestión de los recursos que ahora les toca administrar. El temor a incurrir en responsabilidad jurídica al ejercer indebidamente los recursos, por ignorancia de la norma, ha inhibido la utilización de los recursos como detonante del desarrollo local.

¿Qué alternativas podemos vislumbrar?

El establecimiento del servicio civil de carrera a nivel municipal es, en términos generales, una posibilidad remota. Como refiere la Mtra. Erika Doring:

“...el servicio civil se aplica todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individual. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo a los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular”.⁵⁸

El reclutamiento, la selección, la capacitación, la evaluación del desempeño, el ascenso y los estímulos son parte de un esquema integrado que requiere de una base de condiciones mínimas que no son fáciles de establecer. La dificultad de su establecimiento a nivel federal y estatal es muestra de ello.

Citando al diccionario de Política y Administración Pública, la Mtra. Doring subraya que el servicio civil se apoya en siete principios.⁵⁹

1. Las clasificaciones de las actividades que se realizan en la administración pública.
2. Las fases de la selección, que se integran por el proceso de reclutamiento, los exámenes, el periodo de prueba y el nombramiento.
3. El establecimiento de escalas salariales, promociones y clasificaciones de acuerdo con el grado de especialización y responsabilidad de cada puesto.
4. La equidad en la distribución de oportunidades.
5. El reconocimiento del derecho de asociación de los empleados.
6. El reconocimiento del derecho de todo servidor público a desarrollar actividades sin demérito de su actividad profesional.
7. La definición de un esquema de organización.

El establecimiento del servicio civil resuelve dos problemas: elimina el llamado “sistema de botín”, que significa que el grupo político que toma el poder asigna los puestos administrativos bajo criterios estrictamente de afinidad y lealtad personal, mismos que con mucha frecuencia no coinciden con criterios de idoneidad del servidor público respecto al puesto que toma bajo su cargo.

Por otra parte, garantiza la permanencia, el desarrollo y la continuidad de la gestión pública.

El establecimiento de equipos debidamente profesionalizados, sobre todo en los ayuntamientos de mayor tamaño es un imperativo de alta prioridad, sin embargo debe ser abordado en diversas vías, antes de evaluar la viabilidad del establecimiento de un sistema de servicio civil.

Uno de los principales obstáculos al proceso de profesionalización es la forma en que se integran los equipos de trabajo en que se apoyan los ayuntamientos. Cada cargo y cada fuente de ingresos personales son considerados sujetos de repartición para los equipos que emergen triunfantes de los procesos electorales. De este llamado “sistema de botín” se deriva un muy alto nivel de rotación del personal en todos los niveles en los ayuntamientos.

Otro problema relacionado con lo anterior es el establecimiento de un perfil, asociado con un nivel de ingreso específico.

⁵⁸ Erika Doring H. “La profesionalización del sector público”. En revista Prospectiva núm. 11, p. 22.

⁵⁹ Op. cit. p. 23

E. El Servicio Civil de Carrera

Existen diversas causas que han impedido la aplicación del servicio civil de carrera en nuestro país, especialmente en la administración pública municipal. A continuación, nos referimos brevemente a algunas de esas causas, que han sido reseñadas por Oscar Rangel.⁶⁰

1. La administración pública está compuesta por trabajadores de diversa índole. En ella se concentran personas de diversos estratos sociales, de diferentes perfiles y edades, lo que implica una educación y una forma de pensar distinta para cada una de ellas, lo cual dificulta la implantación de un servicio civil de carrera.
2. Desde el punto de vista político, el “sistema de botín” motiva que cada tres años la estructura de gobierno se renueve con criterios poco apegados al ánimo de profesionalización. Los servidores públicos que ocupan las secretarías, direcciones y subdirecciones municipales no están allí por elección popular, sino por designación, lo que implica la renovación del personal de confianza cada tres años.
3. Lo anterior implica que la experiencia acumulada durante un trienio, para el siguiente ya no será útil en la institución municipal, lo que provoca que o haya continuidad en los diferentes programas y proyectos.
4. Desde el punto de vista cultural, quienes conforman la administración pública son personas de distinta formación académica y de diferente perfil, y en muchas ocasiones son reacios a que se les capacite.
5. El aspecto económico es un impedimento para el establecimiento de un servicio civil de carrera. La iniciativa privada ofrece en muchas ocasiones salarios más retribuíbles que los del sector público, sobre todo en mandos medios y operativos; ello provoca que gente que colabora en la administración pública lo haga esperando una oportunidad para ingresar a otra organización donde le sea mejor retribuido su trabajo.

El panorama no es alentador; sin embargo, el momento actual requiere que se tomen medidas tendientes a lograr un mayor nivel de profesionalización y por tanto a una mayor capacidad de respuesta de los administradores municipales.

La prioridad inmediata es la capacitación de cuadros municipales, el paso siguiente será avanzar en el planteamiento de perfiles profesionales. Sólo después de lo anterior estaremos en posibilidad de pensar en un servicio civil de carrera.

Como siempre, los municipios de mayor tamaño, que manejan montos considerables de recursos, están obligados a incursionar en modelos acordes con sus necesidades, mismos que paulatinamente irán permeando en los municipios más pequeños. Desde luego, la necesidad de establecer un flujo eficiente de recursos originados en las participaciones y aportaciones federales es un aliciente importante para inducir a las autoridades estatales a avanzar con voluntad política en la formación de sus cuadros profesionales.

⁶⁰ Oscar Rangel González. El servicio civil de carrera en la administración municipal. En: Municipio. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 1997.

X. Experiencias de Servicio Civil de Carrera en el Gobierno del Estado de Nayarit

Lic. Blanca Minerva Becerra Romero
Secretaria Ejecutiva del Instituto de
Administración Pública del Estado de Nayarit

A. Introducción

El Servicio Civil, entendido como “la forma y mecanismos mediante los cuales se pretende dar permanencia a los trabajadores de la administración pública y continuidad a la actividad gubernamental, a través de contar con servidores públicos profesionales, capaces y eficientes en la función que les ha sido encomendada”⁶¹ es al mismo tiempo una aspiración de los servidores públicos, para quienes representa su mejoramiento permanente y la seguridad laboral a que se tiene derecho y un instrumento para elevar la eficacia en las tareas del sector público en el Estado.

El Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999 considera la modernización administrativa como un imperativo para elevar la calidad de la gestión pública y atender las cada vez más exigentes demandas de los ciudadanos, reconoce también que una administración pública eficiente, oportuna y transparente exige de los servidores públicos preparación para modificar y adecuar los procesos, con la finalidad de lograr mayor efectividad en las acciones de gestión y servicio que prestan las dependencias.

A pesar de este entendimiento y voluntad política para la implantación del Servicio Civil de Carrera, a poco tiempo de finalizar la presente administración, el avance en esta materia no es del todo satisfactorio, si bien tampoco ha sido nulo.

Llevar al a práctica un cambio de esta naturaleza en la administración de los recursos humanos no es una empresa fácil ni de realización inmediata. Requiere no únicamente de poner en funcionamiento nuevos procedimientos y sistemas de trabajo, sino –y esto es quizá lo que tiene mayor grado de dificultad- de eliminar viejos métodos y procedimientos que la costumbre o las normas obsoletas han convertido en vicios y verdaderos obstáculos para desarrollar un sistema de administración de recursos humanos y de profesionalización de los servidores públicos, ágil, eficiente, y capaz de hacer frente a los retos y necesidades actuales.

En lo particular, el tiempo, y los recursos de la presente administración pública del Estado se han dirigido sobre todo a solucionar los problemas que obstaculizan la implantación del Servicio Civil de Carrera, entre los cuales se encuentran principalmente los siguientes:

- Existencia de un marco jurídico a la vez diverso e insuficiente. Por un lado, diferentes disposiciones jurídicas laborales se aplican a diferentes grupos de trabajadores al servicio del Estado y específicamente al Poder Ejecutivo: el Estatuto Jurídico para los Trabajadores del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal⁶² siguiendo el modelo de la legislación federal en la materia, desde 1975 regula las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores sindicalizados; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es la norma aplicable a los trabajadores sindicalizados de las dependencias recientemente descentralizadas de Servicios de Salud y de Educación de Nayarit. Por otra parte, tanto la Ley Federal como el Estatuto local excluyen de su ámbito de aplicación al personal de confianza, a quienes al no contar con una norma específica para su estatus, le son aplicables la Carta Magna, las Condiciones Generales de Trabajo de su centro de adscripción y la ley Federal del Trabajo, supletoria de la LFTSE.
- Inexistencia de un sistema normativo de la administración de los recursos humanos que comprenda las políticas y procedimientos de ingreso, permanencia, promoción, escalafón y evaluación que deban seguir todas las dependencias de gobierno, por lo que si bien se observan procedimientos generales similares, es posible encontrar que en cada dependencia su aplicación difiere de acuerdo con sus necesidades y condiciones particulares, sobre todo en aquellas de carácter paraestatal.
- Inadecuado sistema de análisis de puestos, catálogos y tabuladores de sueldos que inciden negativamente en el reclutamiento, selección, promoción evaluación del desempeño y capacitación.
- Sistema de capacitación y formación de los servidores públicos en un nivel inicial de implementación: sin establecimiento formal de las políticas y lineamientos específicos que debieran regir este aspecto, ni el desarrollo de los manuales de procedimientos en la materia, aún cuando se promueve la realización de un gran número de cursos y programas de capacitación.
- En la administración pública estatal. Los esfuerzos en este sentido han sido aislados, inconsistentes y dependientes de la voluntad de los titulares de cada dependencia, sin que exista un procedimiento normativo o políticas generales para su aplicación.

⁶¹ Barrera R. y Conzuelo P. en Arguelles y otros. “La Profesionalización de la Función Pública: Necesidades y Dilemas del Servicio Público”, México, Fundación Mexicana cambio XXI, 1994.

⁶² Periódico Oficial No. 39, mayo 1975.

- Desproporción e incongruencias entre los sueldos de los diferentes niveles de servidores públicos. De acuerdo con la Ley del Presupuesto de Egresos vigente, es posible encontrar diferencias salariales de menos de un peso entre diferentes categorías de una misma función, así como puestos sindicalizados como los de “peón”, “lubricador”, “velador” y “jardinero” con un sueldo base mayor que los puestos de confianza de profesionistas como “odontólogo”, “psicólogo”, “médico” y “abogado”.
- La ausencia de un órgano que centralice y unifique todo lo referente a los funcionarios públicos.

Por otra parte, se destacan dos importantes esfuerzos en materia de Profesionalización de los Servidores Públicos: la Carrera Judicial del poder Judicial del Estado de Nayarit, y⁶³ el Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de Justicia.⁶⁴ A continuación se presenta una descripción comparativa de los principales rasgos y características de cada uno de estos sistemas.

1. Puestos que se Participan en la Carrera:

CARRERA JUDICIAL	SERVICIO CIVIL DE LA PROCURADURIA
Servidores Públicos Judiciales	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes del Ministerio Público • Agentes de la Política Judicial • Péritos adscritos a los Servicios periciales de la Institución.

2. Procedimientos que Comprende:

CARRERA JUDICIAL	SERVICIO CIVIL DE LA PROCURADURIA
<ul style="list-style-type: none"> • Selección de nuevo ingreso • Promoción a cargos superiores • Estímulos y recompensas • Capacitación y Formación 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso, permanencia y promoción • Formación y especialización • Evaluación y reconocimientos • Prestaciones • Sanciones

3. Organo Operador del Sistema:

CARRERA JUDICIAL	SERVICIO CIVIL DE LA PROCURADURIA
Secretaría del a Carrera Judicial, Integrada por un Secretario, jefe de bibliotecas, jefe de computación e informática, un encargado del Boletín Judicial y personal de apoyo que designe el consejo de la Judicatura.	Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría, que contará con un consejo directivo y un Director del mismo, nombrado por el Procurador.

⁶³ Reglamento de la Secretaría de la Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Nayarit. Periódico Oficial, 31 de Enero de 1996.

⁶⁴ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit. Periódico Oficial, 3 de mayo de 1997.

4. Atribuciones y Obligaciones del Organismo Operador del Sistema:

CARRERA JUDICIAL	SERVICIO CIVIL DE LA PROCURADURIA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar la selección de servidores públicos. 2. Practicar los exámenes de oposición, tanto de nuevo ingreso como los de promoción a puestos superiores. 3. Vigilar el cumplimiento y efectividad de la carrera Judicial. 4. Proponer al Consejo estímulos y recompensas a los servidores públicos y destacados. 5. Promover y programar eventos académicos, cursos de posgrado y convenios con instituciones académicas para desarrollar el conocimiento que forme parte de los procedimientos y asuntos de la competencia del Poder Judicial. 6. Editar y distribuir la Revista Jurídica y el Boletín Judicial. 7. Compilar leyes, tesis, ejecutorias y jurisprudencia. 8. Llevar el registro de la estadística e informática del Poder Judicial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en la formulación, regulación y desarrollo del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría. 2. Establecer los perfiles y programas para el ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización y evaluación de los servidores públicos de la Procuraduría. 3. Proponer la celebración de convenios, bases y otros instrumentos con instituciones similares para el desarrollo profesional.

B. Hacia un Modelo de Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Estatal

El mejoramiento y profesionalización de la administración se propone la creación de un sistema general administrativo.

La carrera administrativa entendida como la ordenación de la trayectoria profesional de un individuo para adecuar sus intereses particulares al servicio de los fines y objetivos de la organización es fundamental. El sistema de carrera supone la regulación del ingreso y promoción (vertical y horizontal) de los servidores públicos sobre la base del mérito y capacidad personal, en lugar de la afiliación ideológica o vínculos y lealtades partidarias o personales.

Estos principios deberán traducirse en procedimientos objetivos, transparentes, claros, confiables, y dotados del mayor rigor científico, para el reclutamiento, selección, promoción y permanencia de los servidores públicos del Estado, y verificables por medio de exámenes de idoneidad.

1. Sistema de Retribuciones Transparente y Justo

En la actualidad, el sistema de retribuciones es injusto, complicado, y hasta "clandestino", Como parte del Servicio Civil de Carrera, este sistema deberá cumplir con los siguientes principios básicos:

- Retribución suficiente, transparente, pública.
- Ajustarse a las pautas de la política salarial general del país.
- Sistema retributivo simplificado al máximo.

2. Sistema de Prestaciones Económicas y Sociales

El personal de confianza carece de estatuto propio, pero por disposición del artículo fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución, gozan de las medidas de protección al salario y beneficios de la seguridad social. El Sistema del Servicio Civil de Carrera deberá ampliar estas prestaciones hasta un grado similar a aquellas que por ahora son exclusivas para trabajadores sindicalizados. Contar con prestaciones económicas, atención médica, un

sistema de pensiones que garantice un retiro digno, etc, reconoce el derecho de los funcionarios públicos y sus familias a un desarrollo armónico, seguro e integral.

3. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con el objetivo de promover entre los funcionarios un mayor interés en el ejercicio de sus funciones y estimular su desarrollo profesional, el sistema para el Servicio Civil de Carrera deberá considerar la existencia de un Sistema de Evaluación del Desempeño de los Funcionarios Públicos.

4. Sistemas de Formación, Capacitación y Actualización Continua y Permanente

Garantizar que quienes sirven desde el sector público cuenten con los conocimientos, aptitudes y habilidades para desarrollar mejor sus funciones, afianzar la buena imagen del estado y fortalecer la relación Gobierno-Sociedad,⁶⁵ requiere de políticas de mediano y largo plazo orientadas a preparar al más alto nivel de formación técnica a los cuadros superiores del aparato gubernamental. El Sistema para la capacitación y formación deberá estructurarse a partir de un perfil del funcionario público que contemple su quehacer en tres dimensiones básicas, traducidas en programas académicos que incluyan por un lado temas que generen conocimientos en torno a: a) La realidad social estatal y nacional, b) El Derecho Administrativo y c) Desarrollo Administrativo, y que promuevan el desarrollo de actitudes favorables al cambio y la innovación y hacia los valores nacionales y sociales.

5. Organo Unificador y Operador del Sistema

Para el diseño, implantación, desarrollo y evaluación del Sistema del Servicio Civil de Carrera, es necesaria la creación de una estructura que lo soporte y promueva. Con atribuciones y obligaciones específicas, carácter normativo, regulatorio y operativo. En este punto es importante señalar la propuesta planteada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a través de su vicepresidente el Dr. Guillermo Haro Bélchez en el sentido de constituir al propio INAP, junto con la red de Institutos Estatales de Administración Pública, como los organismos promotores y operadores de la Profesionalización del Servicio Público en los ámbitos nacional y local.

C. Conclusiones

Dotar al Estado con cuadros de altos funcionarios con actitudes y aptitudes adecuadas para conducir la modernización del aparato estatal, es una tarea urgente y difícil, no sólo en Nayarit, sino en el ámbito nacional.

La administración pública estatal deberá revisar, actualizar y proponer un nuevo marco legal que establezca la carrera administrativa, así como elaborar las políticas y procedimientos correspondientes, especificando la estructura organizacional que soportará al sistema.

Recientemente se presentó al Senado de la República la iniciativa de "Ley de Profesionalización y Evaluación del Desempeño de Servidores Públicos de la Administración Centralizada", consideramos este hecho de gran relevancia e impacto para que en el caso de Nayarit, sirva como un motivador para la búsqueda de mecanismos similares que respondan a las necesidades específicas del Estado.

⁶⁵ Como parte de los Objetivos del Programa de Modernización de la Administración Pública 1994-2000.

XI. La Eficiencia de la Administración Pública: Fundamento del Servicio Civil de Carrera

Dr. Agustín Herrera Pérez
Director General de Responsabilidades
Y Situación Patrimonial de la SECOGEM

A. Introducción

El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana es un concepto que en los últimos años ha tomado importancia, con muchas variantes y objetivos, pero siempre intentando propiciar y fomentar en los trabajadores estatales, la vocación para el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional dentro del sector.

Debemos entender por servicio civil de carrera, aquella situación en que los puestos de trabajo están otorgados a profesionales cuyas labores están dedicadas a las actividades público -administrativas- de acuerdo a condiciones laborales establecidas en la normatividad, que de manera general se funda en tres características: la eficiencia, la estabilidad y el escalafón.

Creo que la respuesta se debe dar en forma rápida e integral, pues la creciente complejidad de los problemas de la agenda pública, así como de la demanda de los gobernados por recibir un servicio cada vez mejor, en tiempo y forma, exigen al Estado tener cada vez mejores servidores públicos, es entonces, donde entra el Servicio Civil de Carrera, con el objetivo de establecer condiciones que propicien la eficiencia de la Administración Pública.

Actualmente países como estados Unidos, Francia, Inglaterra y Canadá entre otros, dentro de sus esquemas de administración pública operan modelos con el fin de estimular la permanencia en sus cargos de los servidores públicos, obteniendo la continuidad en planes y programas, propiciando la generación y aprovechamiento de experiencias que se traduce en la consecución de metas y objetivos a plazos más cortos y con menores recursos.

El establecimiento del servicio civil de carrera, debe tener como fundamento, el lograr una administración pública eficiente y no sólo la permanencia en sus cargos de los servidores públicos, pues la gran deficiencia de la gestión pública es que permanecen en sus cargos los servidores públicos que no son eficientes. En este sentido es claro que se debe conseguir y asegurar la permanencia del servidor público eficiente, por lo que es muy importante el sistema permanente de capacitación y el de evaluación de resultados a que me refiero en párrafos posteriores.

1. Antecedentes Internacionales del Servicio Civil de Carrera

El servicio civil de carrera no es un modelo o esquema reciente. Existen antecedentes en pasajes bíblicos, en la antigua Grecia, en el Imperio Romano, e incluso en las sociedades precolombinas; aunque solo me referiré a cuatro países para tener una visión genérica de su importancia y vigencia internacional:

a) China

La autora Margarita Chávez Alcázar, señala: "En China, la Dinastía Han (202 A.C.-219 D.C.) perfeccionó los sistemas de exámenes para el servicio civil".

El gobierno en China era misión de un grupo de personas dotadas en condiciones (contratadas a través de un examen de capacidad) que las hacen idóneas para gobernar; se seleccionaban entre todo el pueblo, pero el pueblo no tenía nada que opinar respecto a sus medidas, a las que ni siquiera estaba en condiciones de comprender. "El pueblo –dice Confucio- está hecho para seguirlos (a los decretos superiores) pero no puede entenderlos".

En el sistema absolutista chino, existían tres tipos de servidores del Imperio que se correspondían con tres niveles y grados de examen: los del primer nivel o shin-yün (estudiante del pueblo) en un número de plazas limitadas. Los exámenes eran evaluados por el director del distrito.

Los de nivel medio o chūjen (hombre recomendado) se reclutaban de los del nivel inicial mediante un examen un examen mayor ante el director provincial y formaban parte de los funcionarios menores que podían ascender a un mayor cargo.⁶⁶

b) Inglaterra

En 1855, Inglaterra creó la Comisión del Servicio Civil, para supervisar los exámenes de ingreso establecidos por los Departamentos en ciertos empleos. Posteriormente la Comisión MacDonell propuso reformas entre 1912 y 1915 como sugerir el ingreso de hombres de negocios para dirigir los Departamentos de Guerra, quienes ingresaron con ideas nuevas para fortalecer el servicio civil de carrera.

⁶⁶ Chávez Alcázar Margarita. El servicio civil de carrera, en la administración pública mexicana. Primera Edición, México, 1985, p. 25.

Asimismo, la citada autora refiere “El Comité Gadstone propuso en 1920 análoga estructura a la sugerida en el informe anterior”. La propuesta se originó ante la creación del “National Whiteley Council” (organismos prioritario sindical) y de un Comité de Reorganización para adoptar el servicio civil a las circunstancias de la posguerra.

En 1929 la Comisión Tomlin, de acuerdo a lo establecido por el comité de Reorganización, admitió las clases que fueron tres: la “Clerical”, la “Executive” y la “Administrative”; cada una divididas en categorías. Desde entonces se les conoce a todas ellas con el nombre de Tesorería.

Dentro de sus características que lo distinguen, podemos citar las siguientes:

1. Unidad dentro de la variedad.
2. Jerarquía, basada más que en la subordinación y en las diferentes funciones que desempeña cada clase.
3. La permanencia de ciertas tradiciones aristocráticas, especialmente en la clase superior (“administrative class”), equivalente a los subsecretarios, directores generales y jefes de sección.
4. Una basta experiencia, adquirida por la práctica en el concurso del tiempo y no tan sólo por la teoría.
5. Sin derecho a huelga.
6. El apoliticismo de las clases superiores, en cuanto a funcionarios, bajo el argumento de conservar la imparcialidad y fidelidad tradicionales en servir a cualquier partido político que gobierne”⁶⁷

Este sistema incorpora en la Administración a los que reúnen cualidades personales superiores y una cultura general amplia pues consideran que la especialización puede adquirirse mediante la práctica del oficio y cursos especiales.

Seguendo a la autora Margarita Chávez, los métodos de selección se basan en tres principios fundamentales:

1. Ausencia de favoritismo e influencias de partidos políticos.
2. Selección fundada ante todo en las cualidades humanas y los conocimientos generales de los candidatos.
3. Unidad del órgano de selección (Civil Service Department). Cuyos poderes son cuasi-judiciales”.⁶⁸

c) Estados Unidos

Por su parte el Servicio Civil Estadounidense, es un modelo que se basa en méritos, toda vez que promueve nombramientos fundándose en la capacidad probada, lo que asegura que el servidor público, se desempeñe cumpliendo con eficiencia sus deberes y obligaciones.

Asimismo, el Acta de Servicio civil de 1883, se estableció que la admisión a ciertos cargos dentro de la administración pública se determinen por la competencia y exámenes abiertos a los candidatos, quienes deberán probar su capacidad para ocupar el puesto.

Entre otras características del Servicio Civil Estadounidense, se encuentran las siguientes: Cada servidor público es responsable de la disciplina que guarde ante sus superiores y se procura mantener una alta eficiencia en el personal.

Los criterios para seleccionar se basan en los siguientes principios:

1. No existe favoritismo e influencia de partidos políticos.
2. La selección se basa ante todo en las cualidades humanas y las habilidades y conocimientos especializados.
3. Existe una Unidad del Organismo de Selección llamada “Service Comisión”.
4. En el sistema norteamericano es muy importante la lealtad al sistema.

Continuando con la autora el 30 de mayo de 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil. Más tarde, el 7 de octubre de 1957, la Ley de Salarios de la Administración Pública se convirtió en conquista importante, sin la cual tanto la clasificación de puestos como en buena medida todo el régimen de servicio civil hubieran permanecido indefinidamente en “el estado del a buenas intenciones”.

Entre ellas podemos citar las siguientes como las más significativas:

1. Existe movilidad que permite ascender a las clases superiores.
2. La remuneración está en función directa de la clase y la antigüedad.
3. Los servidores públicos no están organizados en sindicatos y tampoco tiene derecho a huelga.

El país cuenta con una amplia legislación sobre servicio civil.

“La legislación sobre servicio civil está contenida en el Estatuto de Servicio Civil, el Reglamento de este Estatuto, la Ley de Salarios de la Administración Pública y otros decretos y disposiciones específicas. Supletoriamente el código de Trabajo complementa la legislación por la administración”.⁶⁹

⁶⁷ Ibidem. Pp. 28 y 29.

⁶⁸ Idem, p. 30

d) Francia

En Francia existe un sistema de función pública de carrera y, salvo algunas excepciones, principalmente está compuesta de profesionistas, reclutados y formados para el ejercicio, de una actividad al servicio del Estado, con lo cual aseguran una función pública de por vida y profesionalizada.

La profesionalización en Francia se inicia desde el reclutamiento que se hace pro concurso abierto a todos los ciudadanos franceses siempre que cubran los requisitos exigidos. Sus resultados son revisados por un jurado independiente de la administración y del gobierno, que después de una serie de pruebas, escogidas para evaluar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones emiten su dictamen. Los jurados de reclutamiento de funcionarios están compuestos por académicos universitarios, pero en una gran mayoría de profesionistas que ya desempeñan alguna función pública.

Como señala Dominique Le Vert, Presidente de la Sección de Obra del Consejo de Estado de Francia: “Este sistema de reclutamiento inicial lo encontramos en todos los sectores clásicos de la administración pública generalista, pero también para el reclutamiento de ingenieros, de médicos y asta para el de los catedráticos de todos los niveles, desde la preprimaria hasta la Universidad. Esta preocupación de profesionalización de reclutamiento nos lleva a exigirles a los candidatos, antes de admitirlos definitivamente y después de que fueron admitidos definitivamente y, como decimos, “titulados” en la función pública”.⁷⁰

Asimismo, en tal sistema no puede privarse del empleo al servidor público por razones injusta, políticas o de índole personal o incluso por errores personales, pero debe aclararse que no tienen el de permanecer por siempre en su cargo, pues si el interés del servicio requiere algún cambio, o si es sano para el servicio cambiar de asignación, no se le mantiene en el empleo destinado aún y cuando haya permanecido por mucho tiempo en el mismo lugar.

2. Antecedentes en México

a) El Imperio Azteca

En la Ciudad de México-Tenochtitlan el régimen político se integraba de instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban constantemente sobresaliendo una, la fiel observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.

Cabe señalar que las altas clases sociales, no constituían elites cerradas y se daba entre ellas gran diversificación en virtud de que se renovaban con la participación del pueblo así: “todo azteca sin distinción de clase, que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas (que eran muy apreciados en la sociedad por su labor creadora); solamente quienes no habían podido sobresalir en estas actividades, estaban condenados a permanecer macehualli”.⁷¹

No es fácil el tratar de medir o de comparar un sistema con los parámetros de otros sistemas que entre otras cosas corresponde a otra cultura, a otro espacio y a otro tiempo, sin embargo puede establecerse que para la selección de cualquier servidor público, desde el Tlatoani hasta el último de ellos, los aztecas tomaban muy en cuenta y era requisito “sine qua non”, el tener las siguientes características personales:

- Espíritu de servicio
- Honestidad
- Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar
- No tener vicios
- Un interés por el mejoramiento de la comunidad.

La sociedad azteca buscaba tener una sociedad en armonía de ahí que respecto ala selección del personal que integraría el poder judicial, es decir, de los jueces, señala Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente: “También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los caos de guerra... personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmécac. Prudentes y sabios, y también criados en el palacio... mirábase mucho en que estos tales no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados... En la designación de sus funcionarios públicos, los aztecas tenían un especial cuidado, como se desprende del texto siguiente: El senado tiene estas propiedades, ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucha gravedad y

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Le Vert, Dominique. La organización pública ante los nuevos retos del Estado. Memoria de Conferencias del Colegio Franco Mexicano”, INAP. México 2996, p. 82.

⁷¹ Chávez Alcazar Margarita. op. cit. pág. 25.

reverencia.. no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión. Por su parte López Agustín concluye que los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados.”⁷²

Considero que tales cualidades evidencian una sociedad mexicana de excelencia; cualidades que una vez valoradas, les permitía tener el personal apto para servir dentro de la administración pública y como lo he señalado anteriormente era importante que se le capacitara en el Calmécac o en el telpachcalli o en las escuelas dedicadas a las artes.

b) El Servicio Público en la Sociedad Colonial

En la administración de recursos humanos del sector público, durante la Colonia no se tenía una clasificación de puestos, es decir, no estaba definida, pues los trabajadores desempeñaban diversas funciones; para la selección de cualquier servidor público, como lo señala la autora Margarita Chávez “desde el virrey hasta el último de ellos, se tomó en cuenta y era requisito indispensable, el tener la siguiente característica personal:

- Ser español de nacimiento, para los puestos más importantes (virrey, alcalde, delegado, etc.).
- El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno

El aprendizaje o capacitación de los servidores públicos de la Colonia se daba dentro de la administración pública en forma empírica, por no estar sistematizada la capacitación como tal”.⁷³

c) El Servicio Público en el México Independiente

Para una sociedad que se encuentra de lleno en una guerra y lucha por su independencia es complicado elaborar y aplicar un sistema de administración de personal como hoy se conoce, pero se debe indicar que en esta época de agitación bélica no había sistemas de elección de los servidores públicos; no había clasificación de puestos aunque se inician los intentos de establecimiento; ni tampoco se contaba con sistema de capacitación, los ascensos y/o promociones se daban por cambio de la gente en el poder; comúnmente por los golpes de Estado.

La autora Margarita Chávez, nos ilustra en lo siguiente: A pesar de que Don José Ma. Morelos y Pavón en “Los Sentimientos de la Nación consignara los cimientos de la seguridad social y jurídica de los trabajadores, justo es decir que dada la inestabilidad política reinante, los empleados públicos (sobre todo la base trabajadora) en ocasiones se quedaban sin cobrar un centavo hasta por meses; y estaban expuestos a ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de estado, pues carecían de protección jurídica”.⁷⁴

d) El Servicio Público en la Reforma

El Presidente Benito Juárez intentó establecer orden y racionalidad a la función pública y a él se le debe el inicio de la reestructuración de la administración pública lográndolo en cierto modo pues la clasificación de puestos, aunque no existió en una forma sistematizada, si se dieron intentos para lograr su establecimiento sin embargo la selección del servidor público no existe, y “en 1871, se comienza a organizar el Gran Círculo de Obreros que propugnaba por peticiones de tipo laboral; posteriormente como ya se dijo surge la Asociación Mutualista de Empleos Públicos, que como es de suponer y como lo establece su propia denominación, se trata de una mutualidad, en donde los trabajadores aportan cuotas y ellos mismos reciben todos igual auxilio en caso de necesidad”.⁷⁵

e) El Servicio Público en el Porfiriato

Apunta la autora Margarita Chávez “en 1908 John Kenneth escribió: El soborno es una institución establecida en las oficinas públicas mexicanas y reconocida como un derecho que corresponde al funcionario que ocupa el puesto. Es además una institución respetada, hay dos funciones principales adscritas a cada puesto público. Una de ellas es un privilegio y la otra un deber.

El privilegio consiste en usar las facultades especiales del puesto para amasar una fortuna personal; el deber consiste en impedir a la gente emprender cualquier clase de actividad que pueda poner en peligro la estabilidad del régimen existente.

Andrés Molina Enríquez, al analizar el sistema de Díaz en 1908, o resumió en una frase: “amistad personal”. En este sistema de amigos, los gobernadores estaban ligados al presidente, los jefes políticos a los gobernadores y los presidentes municipales a los jefes políticos”.⁷⁶

Con el tiempo Porfirio Díaz se rodeó de intelectuales y pseudo intelectuales positivistas conocidos con el nombre de científicos, los cuales influyen en las actividades de su gobierno, y por ende, en la administración de personal.

⁷² Herrera Pérez, Agustín. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Primera edición. Edit. Carsa, México, 1991. Pp. 21 y 22.

⁷³ Chávez Alcazar, Margarita. p. cit. p. 50.

⁷⁴ Idem. P. 53 y 54.

⁷⁵ Idem, p. 56.

⁷⁶ Id. p. 57.

Así para el proceso de selección, y con influencia de José yVes Limantour, Díaz estableció la carrera de empleados en la Escuela de Contaduría y Administración que deberían cursar los aspirantes a empleo públicos.

Par la capacitación se dieron los primeros intentos por establecer un sistema de capacitación, sin cristalizar en nada concreto.

Para el sistema de ascensos y/o promociones se publicó un trabajo titulado “Guía práctica del Empleado de la República Mexicana, en el cual se avizoran algunos lineamientos de lo que actualmente conocemos como sistema de méritos, base y sustento del ascenso y la promoción... pensión y jubilación, el servidor público no tenía seguridad social o derecho a una vejez digna y tranquila por jubilación.”⁷⁷

f) Antecedentes Legislativos

El antecedente directo lo tenemos en el proyecto de ley del Servicio Civil que data desde el año de 1911, cuando fue presentado en la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berlanga, el cual sólo quedó en precedente para la diputación de 1917, autora del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁸

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El papel del Estado en el México de hoy, está especificado en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución...”⁷⁹

Fundamento Constitucional que motivo la expedición de un gran número de Leyes en materia federal, como son.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley Orgánica de Administración Pública Federal.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores.
- Ley de premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Ley en favor de los veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal.
- Jurisprudencia firme de: La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Decretos y Acuerdos relacionados con la Administración del Personal Federal.
- Acuerdos relacionados con la Administración del Personal Estatal y Municipal.
- Reglamentos Interiores.
- Condiciones Generales de Trabajo.
- Reglamentos de Higiene y Seguridad.
- Circulares.
- Normas y Disposiciones de Carácter Interno.
- Contratos Colectivos de Trabajo.
- Manuales de Organización.

(2) Ley Federal del Trabajo

Aunque la Constitución Federal de 1917 no estableció ninguna disposición específica en esta materia, pues omitió la reglamentación o definición de las características de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, “la

⁷⁷ Id. pp. 58, 59 y 60.

⁷⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto. Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México. México. 1984.

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Décima Edición. Edit. Miguel Angel Porrúa. México. 1996, p. 101.

Ley Federal del Trabajo de 1931, estatuyó, en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las Leyes del Servicio Civil que al efecto se expidieran.⁸⁰

Es hasta que el legislador aprueba la Ley Federal del trabajo, en 1931, que se estipula que las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las Leyes de Servicio Civil que se expidan.

Años más tarde, el jueves 12 de abril de 1934, se expide un acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del servicio civil, que consigna algunas normas prosectoras para los servidores públicos, siendo un antecedente del Estatuto Jurídico de los servidores públicos así como del servicio civil de carrera, si embargo, no e llevó a la práctica.

En México se considera por separado a los trabajadores al servicio del estado y a los empleados del sector privado. La Constitución de 1917 no establecía originalmente esta diferenciación ni se establecía una disposición específica para tipificar a los empleados públicos, fue la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2º, donde se estableció que las relaciones entre el estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran.

(3) Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

En 1938, mediante decreto del 5 de diciembre, el Presidente Lázaro Cárdenas expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción primera del Artículo 89 de la Constitución Política Federal; la cual en sus Títulos Tercero y Cuarto y en su título tercero, plasma lo concerniente al derecho y la obligación a la capacitación, a los ascensos y promociones.

Apunta la autora Margarita Chávez que: “así el nueve de abril de 1965, se creó en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública cuyos objetivos eran entre otros: Coordinar la acción y el proceso de Desarrollo económico y social del país, con justicia social y lograr la mejor preparación del personal gubernamental.”⁸¹

Con tales antecedentes en materia federal, se creó en 1983, la Dirección General de Servicio Civil la cual debía determinar las políticas sobre relaciones laborales el personal del personal del gobierno dedicándose principalmente a solucionar la rigidez de los sindicatos y a ordenar las actividades de los altos funcionarios públicos.

De igual forma y para complementar la actividad para el servicio civil de carrera, se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en el mismo año, que se integró con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Educación Pública y el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), dicha Comisión era presidida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y tenía a su cargo entre otras cosas la de promover la realización de programas específicos del servicio civil de carrera.

“El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, constituye el único antecedente de lo que sería el servicio civil en México. Después se crearon el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El Servicio civil en materia federal sólo incluye a los trabajadores de base”.⁸²

g) Normatividad en el Estado de México

En materia estatal tenemos tanto en: la Constitución Política del Estado Libre y soberano de México, la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, diversas disposiciones que sientan las bases para conformar a plenitud un sistema para el servicio civil de carrera.

(1) 2.7.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 129 establece lo siguiente: “Los recursos económicos de que dispongan los poderes públicos del Estado y los ayuntamientos de los municipios así como sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos se administrarán con eficiencia y honradez para cumplir con los objetivos y programas a los que estén asignados ...”. Aspecto importante que precisa como actitud, la eficiencia y honradez para manejo de recursos, por lo que es evidente el deseo del legislador de establecer patrones de conducta de los servidores públicos.

⁸⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto. op. cit., p. 106.

⁸¹ Chávez Alcazar Margarita. op. cit. p. 71.

⁸² Quiroga Leos, Gustavo. El servicio civil de carrera, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. Abril-Septiembre, 14-15. 1984. Pp. 117, 118.

(2) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios establece: en su artículo 1.- “Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de: ... II.- Las obligaciones en dicho servicio público...”; más adelante en su artículo 42 indica: “Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia...”, en esta ley ya es clara la intención del legislador pues impone conductas a seguir para que la administración pública sea eficaz y busca congruencia en la actitud del servidor público con los fines del Estado.

(3) Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

Debe señalarse que el actual gobierno, preocupado precisamente por sentar las bases para un servicio civil de carrera promovió la creación de una Ley que contemplara los aspectos más importantes para tal efecto, como es la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual contiene en su “Capítulo II Del sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos Generales”, las disposiciones para regular ya en forma general el procedimiento para el servicio civil de carrera, por lo que considero que es el momento idóneo para realizar las acciones necesarias para conformarlo.

3. Objetivos del Servicio Civil de Carrera

El servicio civil de carrera lo define Miguel Duhalt Kraus en su obra Administración de Personal en el Sector Público, como: el “Conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos basados en las técnicas de administración más conocidas para manejar los recursos humanos de la Administración Pública”.⁸³

Cualquier modelo de Servicio Civil busca enlazar los intereses del estado con los de los trabajadores, como empleador y prestadores de servicios, relaciona directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales, así que dicha búsqueda tiene como objetivo la congruencia de la actitud y la aptitud del servidor público.

La eficiencia y la capacidad profesional son el basamento para establecer un sistema de reclutamiento y ascenso en el servicio civil. Su esencia radica en la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se delinearon como indispensables para cada categoría ocupacional y más que propiciar expectativas de mejoramiento en el ingresos para los servidores públicos, debe representar un reto y compromiso con superación, por lo que no debe ser sólo un sistema de premios y estímulos económicos, que no generarían a largo plazo más que desconfianza y falta de compromiso de servicio por los mismos servidores.

El Servicio Civil de Carrera es un proceso de ingreso, permanencia, desarrollo y retiro de los servidores públicos, su creación y aplicación requiere de meditar profundamente sus propias características, para asegurar el éxito en la administración pública.

El servicio civil debe sustentarse en dos principios fundamentales: a) el sistema de valuación y aptitud en el puesto y b) la garantía de seguridad y estabilidad en el cargo que incite la profesionalización de los servidores públicos.

Para que el servicio civil de carrera pueda ponerse en marcha, se requiere del apoyo permanente de los mandos medios y superiores de la administración pública, que exista un régimen democrático, que el servidor público vea a la Administración Pública como una opción importante para ejercer su profesión y que perciba claramente, que es indispensable la lealtad hacia las instituciones públicas, además su ingreso debe ser con base en sus méritos; establecerse la planificación de recursos humanos, estructurando la administración pública conforme a sus propias necesidades, vinculando el servicio civil al desarrollo nacional siendo necesario que el diseño del a carrera se ajuste a la realidad histórica y contextual.

En cuanto a la profesionalización y reconocimiento de los méritos del servidor público es necesario establecer reglas distintas en la relación de instituciones-servidores públicos, para evita la discrecionalidad en la contratación y remoción de personal, ofrecer incentivos al buen desempeño, un desarrollo profesional con certidumbre, posibilidades de crecimiento en sus áreas de especialización, etc.

El servicio civil busca precisamente evitar que los grupos que llegan al gobierno intenten permanecer en la acción administrativa y desterrar definitivamente la ambición por obtener beneficios solo para sus integrantes, ubicando en los puestos públicos a quienes comparten su tendencia política y aseguran un alto grado de lealtad, pero no siempre cumplen con la calificación suficiente para ocuparlos y es pertinente señalar que el servicio civil tiene tres características para impedir tales problemas: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades.

Por tanto considero que el servicio civil de carrera debe buscar su fundamento en principios y valores como son. la eficiencia, la seguridad en el empleo, productividad del servidor público, de tal forma que para obtener una

⁸³ González García, Guillermina. Primeras jornadas de derecho administrativo y administración pública. Universidad de Guanajuato. México. 1998. P. 153.

administración eficiente, debe estar presente la profesionalización, un sistema de selección, un sistema permanente de capacitación y un sistema de movilidad horizontal y vertical.

a) La Eficiencia

La historia de las sociedades antiguas y actuales nos dan ejemplos de que una acción puede ser llevada a la ruina material y aún moral, en pocos decenios por la ineficiente conducción de los negocios públicos, el intervencionismo o el costoso, innecesario e inútil crecimiento de la burocracia estatal, por tanto los intereses de la comunidad, deben estar a cargo de sus mejores hombres y de tal forma que su gobierno busque constantemente ser eficiente y suficiente.

La confianza que una acción tenga de su gobierno puede depender de que tenga un Servicio Civil competente y la sociedad contemporánea reclama un gobierno competente para considerarlo al gobierno digno de confianza.

La eficiencia o efectividad de la administración pública únicamente puede lograrse cuando resulta de un conjunto de factores positivos, de sana administración, incluida en dicha noción el normal funcionamiento de todos los resortes, controles y recursos previstos en nuestro sistema jurídico-político; el uso de técnicas adecuadas que aseguren la simplificación y e inclusive permitan mejorar continuamente los trámites administrativos o procedimentales.

Por otra parte, la Administración Pública exige lealtad permanente de sus integrantes de tal forma que las acciones de gobierno se traduzcan en un servicio eficiente. Lealtad y eficiencia que se han de manifestar a través de conductas serias, formales y continuas. La mejor lealtad del funcionario hacia el gobierno es preservar sus intereses primordiales tomando en cuenta la razón del Estado, que desde luego incluyen la conservación productiva de la sociedad y el auge de su vida pública en la cual convergen el individuo, los grupos, las empresas y las organizaciones ciudadanas.

La lealtad no está solo parte del deber ser, sino que es una conducta y compromiso del servidor público con la naturaleza y esencia del gobierno. De este modo, la lealtad también se manifiesta por las formas y modos en que se cumplen las tareas públicas. Cuando son eficientes la lealtad se fortalece, cuando predomina la ineficiencia, la lealtad se quebranta. Ambas, lealtad y eficiencia son la pertenencia responsable a la institucionalidad del gobierno.

Carecer de un gobierno eficiente no permite a una sociedad civilizada alcanzar sus fines y debe considerarse que en una sociedad democrática, la eficiencia no constituye el único valor que oriente las decisiones y acciones administrativas en el sector público: existen valores como: justicia social, equidad, responsabilidad pública, protección de las leyes, apego a la ley, representatividad, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública y lealtad a las instituciones.

Como lo señala Norberto Sánchez "Establecer un servicio civil profesional y políticamente neutro que proporcione un servicio puntual y eficiente en respuesta a las necesidades de la nación: libre de poder, pero leal a los requerimientos del gobierno"⁸⁴ de ahí que sea menester crear un régimen de obligaciones para los servidores públicos a fin de que produzcan con calidad e imparcialidad en la práctica de sus funciones.

La actitud de cambio que los servidores públicos tengan a favor del ciudadano representa el éxito de la calidad total en los asuntos de gobierno por lo que no solo depende de la decisión política para alentarlo. Todo cambio organizacional, además de deseable, necesita configurar su propia cultura de transformación para remover resistencias, incomprensión y tácticas dilatorias. Todo programa de calidad total debe insistir en que la competencia, la productividad y la excelencia son la trilogía que mueve a los estados y a sus administraciones públicas a ser mejores. Es relevante señalar que en el Estado de México existen las condiciones propicias para que la administración pública sea una administración de calidad.

b) Seguridad en el Empleo.

Actualmente, a pesar de que los trabajadores de base son los más numerosos e importantes, los sindicatos únicamente representan a éstos, y no son los más representativos ni los que toman las decisiones en la pirámide burocrática. Debe existir una normatividad que regule por igual a los llamados trabajadores de confianza y a los de base. El derecho a la sindicalización debe ser general y no parcial; y considero que al crear esa división se impide la identificación entre los trabajadores de base y de confianza, para el logro de metas que finalmente son comunes.

De no existir esa diferencia podríamos observar el ascenso de trabajadores de base a puestos de confianza por méritos propios y si nos referimos a los beneficios que recibiría el servidor público tendríamos que hablar de que se le garantice, en caso de reunir los requisitos necesarios, su permanencia en el servicio, la posibilidad de desarrollarse profesionalmente, y acceder así a puestos superiores con remuneraciones acordes al puesto y la posibilidad de obtener, al término de su carrera, condiciones dignas para el retiro.

⁸⁴ Sánchez Chávez, Norberto. "Reflexiones acerca del servicio civil de carrera". Revista Prospectiva. Agrupación Política Nueva A.C. Año 4, número 11, noviembre 1998.

En el caso del trabajador de confianza, a diferencia del trabajador de base, carece de seguridad en el empleo. El trabajador de confianza puede ser retirado del servicio a voluntad del jefe en turno. Y no hay nada en la ley que lo obligue a compensar la salida del servidor público, es decir, no existe una indemnización.

Por lo tanto, el sistema de servicio civil de carrera plantea también igualdades en la aspiración a la obtención de puestos superiores en consecuencia está estrictamente ligado a nuestra concepción de un régimen democrático en virtud de que asegura el igual acceso de todos los ciudadanos a los empleos públicos, en función de sus méritos.

No se puede esperar el surgimiento de mejores servidores públicos si no garantizamos su estabilidad en el empleo, desarrollo profesional e indudablemente, la posibilidad de capacitarse y adquirir mayores niveles de educación.

c) Productividad

Para estimular al servidor público de base es necesario meditar ampliamente, es decir, que incentivos podemos tener para premiar al que hace las cosas excelentemente, porque debemos tener claro que el salario recibido por el servidor público es para que trabaje bien; no se premia el buen trabajo, se premia el trabajo excelente, y debemos cuidar el sistema de estímulos para evitar premiar tanto al que no trabaja como al que hace un trabajo excelente.

Por lo que respecta a los servidores públicos de confianza, sucede algo análogo, y como lo manifiesta el Dr. Guillermo Haro Bélchez en su obra: *La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional* "sobre el servidor público de confianza pesa el estigma del olvido, y de la incomprensión, con lo que de hecho se encuentran sometidos a la opinión y voluntad del superior jerárquico, el cual, por ende favorece o perjudica su carrera. La oportunidad para ascender, reside en suma de adivinar, o suponer lo que desea el superior y no cumplir con los Programas de trabajo y por tanto con la sociedad..." por lo que tampoco pueden establecer parámetros reales de productividad.⁸⁵

Así al crearse un sistema civil de carrera es posible pensar que el servidor público tenga ciertos periodos de estancia dentro de los puestos, y si después de haber transcurrido ese tiempo no ha podido moverse o no ha cumplido con los requisitos de promoción, no puede alcanzar niveles de áreas superiores o probablemente de responsabilidad mayor, por lo que el servidor público no debe permanecer en esa estructura administrativa y habría que reubicarlo en otro lugar, en otra área de la administración pública donde pudiera desempeñarse.

d) Una Administración Pública Eficiente

Hoy en día los gobernados estamos mejor preparados, mejor informados, todos estamos más conscientes de nuestros derechos y de nuestras obligaciones y por eso somos más exigentes.

Los esfuerzos realizados en los últimos años han demostrado que está rebasado el viejo sistema en el sentido de que las organizaciones públicas no podían ser competitivas, eficientes y efectivas en la resolución de los problemas; pues las organizaciones públicas pueden y deben demostrar actitudes a las del sector privado en el desempeño de sus funcionarios.

La administración pública debe estar formada por servidores públicos profesionales, es decir, de aquellos que hacen de la prestación de sus servicios su propia forma de vida, pues la propia complejidad y tecnicismos de los objetivos que debe cubrir la administración pública exigen servidores públicos profesionales como una garantía de estabilidad y eficacia, que repercute en beneficios inmediatos para la población.

(1) La Profesionalización del Servicio Público

La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia. Lo anterior significa que la función pública debe ser abierta, en cuanto que su acceso sea mediante reglas que aseguren equidad y estabilidad.

Es necesario reconocer que gracias a la profesionalización se logra que el Estado, por medio de su aparato público, realice las funciones que le son propias, no de una manera improvisada, inconsistente cambiante y discontinua. Se trata de que las realice utilizando la experiencia y formación profesional de aquellas personas consideradas como las más adecuadas, más idóneas en cada uno de los puestos encargados de llevar a cabo las decisiones y políticas conducentes a la prestación de los servicios que el estado proporciona a su comunidad.

Los cambios estructurales en la administración pública pueden promoverse tomando en consideración los recursos humanos con que cuenta el gobierno pues en ellos reside el mayor potencial. Así la profesionalización de los servidores públicos permite dar continuidad a los programas de trabajo y facilita la capacitación; elemento indispensable para el mejor desarrollo y adaptación a cambios estructurales y tecnológicos.

⁸⁵ Haro Bélchez, Guillermo. *La Función Pública en el Proceso de Modernización*. op. cit.

Este principio debe estar en la gestión de recursos humanos de la administración, es decir, en la utilización inteligente por parte de ésta, de las asignaciones en los cargos públicos, de forma que se mejore a través de la experiencia de los servidores públicos al realizar diversas funciones cada vez más difíciles, siendo la manera de hacerlos más aptos para ejercer funciones más difíciles o de más alto nivel. Gracias a la profesionalización es posible introducir una cultura de servicio público, es decir una cultura de neutralidad, de profesionalización, pero exige mucho tiempo y esfuerzo inclusive involucra generaciones de servidores públicos.

Difícilmente se puede entender la Reforma del Estado, si antes no se cuenta con un arco que permita tener un ambiente favorable. En este sentido, resulta interesante ver que, en el sector privado, cuando se habla de calidad total, se habla de que uno de sus elementos es el cuidado del ambiente laboral, del recurso humano, que es la base de la propia administración pública, por lo que lo descuidan, sino por el contrario constantemente buscan obtener la calidad total de sus trabajadores.

Desde hace un siglo, se ha tratado del llevar a cabo la profesionalización del servidor público por lo que la idea no es algo nueva, y durante este siglo particularmente, han habido muchos intentos y esfuerzos por tratar de generar en México un sistema de profesionalización del servidor público por lo que la idea no es algo nueva, y durante este siglo particularmente, han habido muchos intentos y esfuerzos por tratar de generar en México un sistema de profesionalización del servidor público, el cual, de alguna manera queda contemplado en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado promulgada en 1964, por lo que existe ya un buen trecho recorrido para establecer un servicio civil de carrera, y actualmente en el Estado de México, ya es una realidad pues se sentaron las bases para tal efecto con la promulgación de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Quizá la causa por la que no se ha logrado a plenitud el servicio civil, ha sido la característica particular de nuestro sistema político, el cual, de una manera u otra, se basa fundamentalmente en el continuo movimiento de grupos, con una total flexibilidad para que éstos puedan cambiar en un momento determinado, tanto a los funcionarios como a las políticas del gobierno anterior.

De ahí que concluya que los elementos para que se dé el servicio público profesionalizado, son: la formación; la selección; la normatividad; la capacitación; la evaluación al desempeño del servidor público y la permanencia en el empleo.

(2) Sistema de Selección

El reclutamiento es el proceso para localizar y atraer a los aspirantes que desean ingresar a la Administración Pública; en tanto que la selección es el proceso que analiza las capacidades, intereses y aspiraciones de los candidatos reclutados a fin de determinar cuales son los más aptos e idóneos para ocupar los puestos de la administración pública, considerando los catálogos institucionales de puestos.

En México, el reclutamiento ha sido una lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de personal técnicamente calificado.

Señala la autora Margarita Chávez, "Wendell Schaffer, a fines de la década de los 40 y principios de los 50, enumeró los factores operativos en la selección de personal e confianza: relaciones personales y políticas, lazos familiares, contribuciones al partido (PRI) y conocimientos técnicos". Greemberg afirma que el reclutamiento de los empleados de base sigue por lo general el mismo patrón de comportamiento (factores operativos) sugeridos por Schaffer en el reclutamiento del personal de confianza, o sea relaciones personales y políticas, lazos familiares, contribuciones al partido y conocimientos técnicos. Respecto a la selección de personal en la Administración Pública mexicana Hansen comenta: "La admisión no se limita a los parientes y partidarios de sólo los miembros de la coalición; cada nueva elección y cada nueva administración, el sistema ha elevado a un creciente número de personas que no son parientes, ni aliados u hombres fuertes regionales... esto contribuye a que se realice una razonable circulación dentro de la jerarquía política... La circulación se realiza en los niveles más altos de la burocracia, lo mismo que en los puestos de elección. En ocasiones esos cambios no implican más que un intercambio de empleos entre un cierto grupo de individuos; los jefes de Secretaría cambian de ministerio así como los directores de empresas estatales cambian de empresa. Sin embargo, se conserva el principio de circulación y entran al sistema nuevos grupos de asesores..."⁸⁶

El reclutamiento y selección de personal son los filtros que tiene la administración pública para lograr la eficiencia y la efectividad en la gestión de los servicios públicos.

Para tal efecto, las técnicas de reclutamiento y selección de personal tienen como propósito ingresar al servicio público gente que haya demostrado su capacidad mediante exámenes objetivos e imparciales y que reúna los requisitos necesarios.

La fase del reclutamiento significa que el servicio público tiene un carácter abierto y competitivo, por lo que sus reglas deben garantizar la equidad entre los participantes y podrían incluir los requisitos los criterios de evaluación

⁸⁶ Chávez Alcazar, Margarita. op. cit. p. 101.

y la determinación de las calificaciones para aprobarlos, ahora bien, es posible que se integran los jurados responsables de elaborar, ampliar y evaluar las pruebas, con personas del gobierno y representantes de la sociedad.

De allí la enorme importancia e interés para que los sistemas de selección existentes en el sector público, aparte de que se depuren y perfeccionen, sean utilizados con toda regularidad y apego a sus lineamientos, pues en esta fase se advierte con claridad la calidad de las personas que pretenden ingresar al servicio público.

Entre las características del servicio civil, se encuentra la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes, y la igualdad de oportunidades; todas las actividades que caracterizan a la administración pública, hacen indispensable el establecimiento de calificaciones para todos los puestos que la integran. La elaboración adecuada supone la estructuración de diversos catálogos que además, exigen el conocimiento exacto de cada una de las funciones gubernamentales.

Desde el punto de vista de la profesionalización el reclutamiento tiene como finalidad asegurar que los candidatos tengan los conocimientos profesionales exigidos, y también apreciar de manera objetiva si el candidato tiene las cualidades necesarias para ejercer las funciones que deberá ocupar a lo largo de su carrera, no obstante, en todo momento pueden ser revisados a través de un procedimiento que sea lo menos arbitrario posible.

Así, la selección integraría cuadros de gobierno que posean convicciones idénticas a las del Estado, de tal forma que se organizaría y actuaría con acierto y eficiencia en el cumplimiento de sus fines, pues la autoridad se fortalece en la conducta responsable de sus funcionarios, manifiesta en el leal cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo tanto en el servicio civil de carrera, los catálogos de puesto, y los tabuladores que permitan reconocer la capacidad y experiencia de los servidores públicos; son idóneos, siendo necesario estudiar la posibilidad de implantar sistemas de calificación de méritos, a través de los cuales se dé ascenso al servidor público mexiquense, o concluirse la creación de un estatuto para servidores públicos no sólo sindicalizados o de base, sino también de mandos medios, y establecer hasta que nivel puede darse la inamovilidad, que permita dar cierta estabilidad en el empleo, y una garantía en cuanto a la continuidad de los programas institucionales, ya que cada seis años sufrimos con los cambios de servidor público.

(3) Sistema Permanente de Capacitación

La capacitación es el conjunto de técnicas que aportan al servidor público los elementos de conocimientos que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado; y por otra, estar en condiciones de poder concursar por las vacantes que en puestos superiores se llegan a generar; propiciando a la vez, que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los programas que tienen asignados.

La capacitación además de facilitar la obtención de mayores rendimientos en las empresas, permite elevar el bienestar, por los ingresos superiores y movilidad social a que dan lugar mejores niveles de clasificación de la mano de obra y mejores sistemas de organización del trabajo.

Indudablemente que un sistema de capacitación integral puede cumplir con lo establecido en el párrafo anterior.

En nuestro país, tenemos una extensa legislación sobre capacitación y podemos encontrar disposiciones al respecto en:

- El apartado B del artículo 123 Constitucional en su fracción XIII.
- Ley reglamentaria de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- La Ley Federal del Trabajo
- Los Contratos Colectivos de Trabajo (en el caso de empresas de gobierno sometidas al apartado A, del artículo 123 Constitucional).
- Los Reglamentos de las Condiciones Generales de Trabajo (en el caso de las instituciones del gobierno sometidas al apartado B del artículo 123 Constitucional).
- Los Reglamentos de las condiciones generales de trabajo en los Estados y Municipios.

Debo señalar la importancia para nuestro caso, de que sea un sistema de capacitación integral, de tal forma que para la Administración Pública signifique:

- Unificación de criterios y reducción de costos en la impartición y evaluación de los cursos.
- Sólo se impartirían los cursos que efectivamente satisfagan alguna necesidad real para el funcionamiento y/o mejoramiento del servicio público.
- Se enriquece la capacitación debido a la pluralidad de pensamiento que existe en los cursos, lo cual significa un adiestramiento no sólo interdisciplinario sino también de interdependencias; que traería como consecuencia

una retroalimentación más abundante y sustancial entre el Estado y sus trabajadores y entre los trabajadores entre sí.

- Permitiría la sistematización, racionalización y la excelencia académica en la impartición de los cursos requeridos debido a la especialización que se daría.

Para los servidores públicos significa mejor preparación, su experiencia se vería enriquecida por la comunicación que se tendría con otros servidores públicos que se encontrarían en el mismo nivel y/o categoría pero en otras áreas y en otras dependencias, la seguridad de que se le calificará con los parámetros establecidos de antemano y no por consideraciones de tipo personal.

Así, se buscaría tener una administración de especialistas en la materia y no de generalistas como actualmente sucede, y dado que la administración pública requiere profesionistas especializados, resulta no sólo conveniente sino necesario.

En el Servicio Civil de Carrera debe plantearse un programa integral de capacitación encaminado a responder a las necesidades de especialización de las líneas de carrera, así como de la cadena de puestos.

La capacitación es inversión en capital humano y debe contemplar necesidades claramente detectadas fortaleciendo la calidad del servicio público. No debe ser impulsada a través de cursos convencionales, sino mediante talleres que propicien el aprendizaje de nuevos aspectos más complejos y el desarrollo de habilidades creativas.

El actual gobierno estatal, preocupado, precisamente en el establecimiento permanente de un servicio civil de carrera creó diversos ordenamientos de carácter general que han sentado las bases para conformarlos.

(4) Sistema de Movilidad Horizontal y Vertical (ascensos)

La promoción permite al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y por lo tanto, de remuneración que en México es a través de un sistema escalafonario a intercomunicado, es decir de movilidad horizontal y vertical.

En México el personal de base no tiene una movilidad reconocida o ascensos establecidos por escalafón a los niveles de mandos medios o superiores, situación que precisamente desaprovecha a servidores públicos de base, por lo que debería establecerse un servicio civil de carrera que contemplará los ascensos a niveles superiores basados en el sistema de méritos e idoneidad.

Para el caso de los servidores públicos de base, los ascensos y promociones en cada dependencia, se dan de acuerdo a la existencia de un reglamento de escalafón que determina las bases de los ascensos. Los factores tomados en cuenta son: conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.

En la promoción para que en la práctica el sistema de escalafones funcione en forma adecuada y expedita, es necesario que se respeten cabalmente las disposiciones normativas, además de que las propuestas que realicen las áreas administrativas involucradas deben tener como filosofía el sentido de complementar el salario tabular, para competir dentro del mercado laboral respectivo, así aún cuando no exista el cambio de plaza.

Ahora bien, proponemos que el sistema de promoción para los servidores públicos de base se extienda hasta el nivel de director y, por lo tanto, que contemple la llegada de los servidores públicos a estos puestos estrictamente por el sistema de méritos tomando en cuenta tanto la capacidad, la aptitud, la actitud, el espíritu de servicio así como la antigüedad del trabajador y sobre todo la eficiencia y lealtad a la Institución.

Con lo anterior, el servicio público tendría una mayor confianza en el momento en que se diera algún cambio en los altos niveles, ya que no lo afectaría en forma negativa, por lo que tendría una ventaja su rendimiento en cada cambio de gobierno, si no se elevaría, tampoco disminuiría como tiende a suceder siempre en estos casos.

En el servicio civil de carrera, como lo señala el autor Alejandro Porrás Calderón "se han desarrollado diferentes modelos de estructura", entre los que destacan los siguientes:

1. Estructura lineal o abierta

Es el establecimiento de líneas de especialización en las que se puede ascender ininterrumpidamente desde los niveles bajos a los altos, sin necesidad de ir reuniendo los requisitos de educación formal, superiores a los exigidos al ingreso (modelo británico).

2. Estructura estratificada o cerrada

En esta, las especializaciones se subdividen en carreras independientes en función de los requisitos de educación formal, exigidos en cada uno de los estratos (modelo español y de Alemania Occidental).

3. Estructura rígida

En esta estructura no es posible pasar de un área profesional a otra diferente (caso británico, excepto en los niveles más altos de la jerarquía administrativa).

4. Estructura flexible

Es posible pasar de una área de especialización a otra diferente, conservando el servidor público el nivel jerárquico alcanzando en el área de origen o procedencia (caso español).

5. Estructura mixta

Es la mezcla de estos diferentes modelos para ajustarse a las realidades, necesidades y problemáticas de cada país.⁸⁷

Con igualdad de oportunidades la entrada y promoción en el servicio civil los servidores públicos buscarían allegarse de los elementos y reconocimientos para obtener los ascensos y demás estaría plenamente consciente que realiza una carrera en el servicio la cual se determinaría por su capacidad, aptitud, lealtad y eficiencia.

4. Necesidades del Servicio Civil de Carrera en México

Como se ha expresado por muchos autores, pero sobre todo por políticos, el activo más valioso con que cuenta la Administración Pública, lo constituye su personal, pero sin llevarlo a los hechos, pues no se ha logrado un verdadero sistema que vigile y promueva la superación personal y laboral, por ello, es urgente que en nuestro países se establezca el servicio civil de carrera, pues solamente un entorno institucional que aliente y premie el constante desarrollo profesional hará que la gestión gubernamental logre alcanzar niveles de excelencia en el desempeño de sus funciones.

El proyecto para crear e implantar un verdadero Servicio civil de Carrera en la Administración Pública, se está concretizando con la extensa legislación vigente, la cual debe ser enriquecida con la participación activa de los sectores de la sociedad directamente involucrados e interesados, y deberá tener entre otra, las siguientes características.

1. El servicio civil de carrera, deberá necesariamente, emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a niveles superiores dentro de la administración pública, previniendo que no se alteren las normas protectoras ya existentes.
2. La calificación profesional de los servidores públicos debe darse como condición para el desarrollo, eficiencia y productividad en las diferentes áreas de la gestión gubernamental. Para alcanzar la profesionalización, es necesario tener un Sistema de Servicio Civil de Carrera que responda a las necesidades de especialización y desarrollo técnico de cada Institución y al mismo tiempo, al desarrollo de los individuos mediante un plan de vida profesional.
3. También, es imprescindible fomentar una cultura laboral orientada hacia el trabajo en equipo, así como una mayor integración entre las distintas áreas y el sistema, deberá desarrollar y mantener cuadros profesionales que en forma sistematizada y ordenada permitan una renovación continua de los mismos.
4. Los cuadros de profesionales deberán formar parte del sistema permanente de capacitación y tendrán entre otras funciones:
 - Promover el avance en los programas de trabajo.
 - Lograr mayores niveles de eficacia.
 - Permitir y establecer oportunidades de promoción y alta especialización a través del desarrollo profesional.
 - Obtener seguridad y certidumbre laboral en el ejercicio de sus actividades.

Como se puede observar, el Servicio Civil de Carrera, lo debemos concebir como una estrategia fundamental, que permita modernizar los sistemas de administración de personal, pues no se puede perder de vista que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del estado, lo que permite la consecución de los objetivos de la Administración Pública.

A fin de que el servicio civil realmente cumpla su objetivo de atraer y retener a un personal altamente capacitado, es indispensable contar con un nivel de sueldo, compensaciones y prestaciones competitivas. No es posible aspirar a un personal técnicamente capaz y honesto sin un adecuado nivel de retribuciones.

Aunque entiendo que no será sencillo el establecimiento y expedición de una Ley del Servicio Civil de Carrera y sobre todo su establecimiento y operación, se podría aplicar por etapas, y comenzar por la inmediata operatividad de una estricta selección del personal que desea ingresar a la Administración Pública, y cumplir con los requisitos que la propia Ley exija, con lo que se iniciará inmediatamente a contar con personal más calificado.

En principio puede establecer los siguientes criterios de selección:

Considerar ventajas adicionales a lo solicitado en el perfil del puesto, ponderando su importancia.

Entrevistas con resultados altamente satisfactorios

El resultado más alto de los exámenes técnicos y psicológicos aplicados.

⁸⁷ Porras Calderón, Alejandro. "Importancia del servicio civil de carrera en el mundo actual: componentes y estrategias". Revista Prospectiva. Agrupación Política Nueva, A.C., Año 4 Número II, 1998.

Desempeño en el trabajo de manera altamente satisfactoria durante un periodo de tres meses.

Así como es indispensable y urgente el establecimiento del sistema de selección para ingreso de personal a la Administración Pública, también de piense en operación de inmediato el sistema permanente de capacitación y evaluación de personal que ya labora en las distintas áreas del Servicio Público, pues se deberá garantizar la estabilidad laboral a todos los servidores públicos que tiene buenos índices de productividad, además aprovechar su experiencia y capacidad.

Por otra parte, a los servidores públicos que tengan bajos niveles de productividad se les deberá capacitar para que los alcancen y tengan asegurada su estabilidad laboral.

En el sistema permanente de capacitación, se deberá tomar en cuenta los requerimientos específicos para cada área de trabajo y estándares generales para cargos similares en otras áreas.

Con el Servicio Civil de Carrera no se trata de hacer un sindicato de profesionales, por lo que se tendrán que señalar con claridad los derechos y obligaciones de los integrantes del servicio, así como las sanciones que puedan derivar del incumplimiento de las mismas; ello dará estabilidad y credibilidad al sistema y evitará que permanezca quien no hizo los méritos para ello.

Por le contrario, si hasta los niveles de direcciones en el sector centralizado y sus equivalentes en el sector auxiliar están sometidos al servicio civil, aunque haya cambios en los cuadros ejecutivos de alto nivel (secretarios, oficiales mayores, directores generales de las empresas descentralizadas, etc.), el servicio no sufriría retrasos, pero esta concusión sólo se da con la premisa de que las personas que integran la Administración son aquellas que después de haber pasado por las diferentes fases del servicio civil de carrera se consideran personal de calidad.

Actualmente lo servidores públicos son promovidos por voluntad del jefe que esté en ese momento en el puesto, lo que trae como consecuencia un sistema de gran iniquidad, existen servidores públicos con altos méritos que no tiene acceso al puesto de nuevo jefe, y entonces permanece en su puesto por mucho tiempo, sin la posibilidad de ascender a niveles superiores. Existen muchos casos en la administración pública donde los servidores públicos han ascendido por mérito reconocida, por prestigio profesional en la materia.

Se puede decir también que asegura la protección en los cambios políticos, que da derechos y garantías para protegerlos de las arbitrariedades y otorga perspectivas objetivas de generación de mejores agentes hasta la cima de la jerarquía, permite asegurar a la administración pública un reclutamiento de personal de calidad sabemos que si trabajamos bien y si somos reconocidos, podríamos realizar una buena carrera, independientemente de los cambios políticos.

Es importante mencionar que el Servicio Civil de Carrera trae aparejado un sistema de desarrollo del servicio público dentro de la instituciones. Esto significa que se crearía un sistema que permita medir si el servidor público ha adquirido mayores conocimientos o habilidades dentro de la función, es decir, ir alcanzando niveles superiores dentro de su rama administrativa.

El servicio civil de carrera, deberá necesariamente, emplearse como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se capaciten y se proyecten a niveles superiores dentro de la Administración Pública, sin que se tenga que dar marcha atrás a las conquistas laborales existentes, pues los derechos de la clase trabajadora son irrenunciables.

Ahora bien, un servicio civil de carrera en el Estado de México permitirá la evaluación integral de los servidores públicos y estos podrán aspirar a las promociones y ascensos considerando para al efecto los resultados obtenidos en tres parámetros de medición de la actuación en el trabajo. Capacitación, productividad y desempeño laboral, lo cual evidentemente se reflejaría como consecuencia de una Administración Pública eficiente.

B. Conclusiones

El elemento más importantes en los procesos de creación y transformación de bienes y servicios es precisamente el hombre, es decir, no es un recurso más de la sociedad sino un fin en sí mismo, y no resulta posible contar con los satisfactores que brinda el desarrollo humano, si no es en virtud de su inteligencia.

Las características propias del servicio civil de carrera permite considerarlo un elemento democratizador de la administración de la administración pública, pues uno de sus rasgos más característicos es separar la función pública de la actividad partidista y de los intereses particulares.

Para concretizar los planteamientos inmersos en la Legislación del Estado de México citados con anterioridad, considero que la administración del Servicio civil de Carrera podría realizarse por un Comité Interno y en sus funciones estaría: definir las normas, política y procedimientos, tanto en el diseño, como en la instrumentación; dirigir y tomar decisiones en su operación. Si estamos hablando del marco jurídico que debe sustentar el servicio civil de carrera en nuestro país, no se debe olvidar que no se está partiendo de cero para la elaboración de dicha ley.

Como anteriormente he señalado, en países como Inglaterra y estados Unidos, los servidores públicos no tienen la posibilidad de formar sindicatos ni tampoco el derecho de huelga, y precisamente nuestra Constitución Federal

consagra tales derechos y plantear el cambio, atentaría precisamente contra dicho principio; sin embargo es conveniente indicar que deben especificarse las instituciones y los mecanismos por los cuales pueden intervenir los sindicatos en asuntos del personal.

Considero que lo primero sería elaborar un reglamento que regule los principios básicos para el acceso a la administración pública, que contenga principios o reglas básicas aplicables a la administración pública federal, estatal y municipal; la cual de lugar al a elaboración de estatutos particulares que regulen el acceso y promoción, de acuerdo a su naturaleza y al origen de sus componentes y de sus integrantes.

Es importante reafirmar que las compensaciones, incentivos y prestaciones son retribuciones adicionales al sueldo para estimular el desempeño en las labores y lograr la permanencia de personal altamente calificado; ya que el servicio civil tiene que estructurarse como un sistema de procedimientos donde se mantengan reglas claras y transparentes para lograr el ofrecer servicios con calidad.

Asimismo, debe considerarse el retiro digno, del cual se plantea como un complemento a la jubilación y último factor fundamental para arraigar al personal.

Una gran ventaja del servicio civil de carrera, es que ingresa la Administración pública personal de gran calidad que le permite funcionar eficientemente, aún si en muchos aspectos debe y puede mejorar y si la opinión pública se lo recuerda constantemente, además le permite ala sociedad, contar con una administración de profesionales competentes, honestos, seguros de servir al estado, y que en su conjunto tiene un fuerte espíritu de servicio público, es decir, que su esfuerzo se refleja como utilidad colectiva de la nación. Conceptos que como he señalado en puntos anteriores formaron parte del os servidores públicos de la época prehispánica y no es aventurado afirmar que a pesar del as vicisitudes de nuestro país, tales valores permanecieron latentes para surgir actualmente como ordenamientos que permitan eficientar la administración pública estatal.

Un claro ejemplo del éxito del servicio civil de carrera es el sistema francés el cual puedo señalar cinco puntos importantes: primero, el sistema de carrera es un sistema bien organizado, segundo hay un enfoque muy claro de carrera en donde el desarrollo de los funcionarios públicos está definido desde el momento en que inician su formación profesional. Tercero, hay una especie de aseguramiento de calidad a través del cual se cuida que la gente en formación efectivamente aprenderá a trabajar. Cuarta, hay una especie de amalgama en la que los involucrados que van a recibir el impacto de la actuación de los servidores públicos, participen en la formación y en la definición de los sistemas de carrera desde las escuelas y las dependencias que van a reclutar a estos funcionarios hasta los sindicatos. Y la quinta es que hay mayor dependencia entre la función pública y el poder político.

Mediante la implantación de un sistema de carrera en el sector público, podrían obtenerse beneficios, como mayor especialización de los servidores públicos en la rama en donde van a actuar, así como la definición de reglas claras que permitan conocer desde el principio las perspectivas de su trayectoria en el ámbito gubernamental.

La instauración del servicio civil de carrera persigue propiciar un ambiente adecuado para el desarrollo del personal, estimulando su capacidad de respuesta, concientizándolo de su participación en la atención de los problemas que aquejan al estado, premiando sus esfuerzos y manteniendo el poder adquisitivo de sus sueldos y salarios.

En la actualidad, la administración pública federal se ve limitada sobre todo por la continuidad y la alta movilidad del personal en el desarrollo de los programas y políticas gubernamentales, lo que ocasiona costos públicos onerosos para el estado. Optar por su profesionalización, es abrir las puertas de la competencia profesional para que sea el mérito y no lo circunstancial de las decisiones, lo que determine la calificación profesional y por tanto, el ingreso ala función pública.

Hoy es posible iniciar el servicio civil de carrera, en virtud de que existen las bases suficientes para ello, su implantación resulta no sólo conveniente sino necesaria pues significa que el servicio público adquiere un carácter abierto y competitivo, garantiza la equidad entre los servidores públicos, permite la obtención de ingresos acorde a sus capacidades garantizar el retiro digno y trae como consecuencia una administración pública eficiente, honesta, leal e imparcial.

Independientemente de la complejidad del establecimiento de una Ley Federal y Estatales del servicio civil de carrera, creo que se deben buscar formulas para que de inmediato se inicie con un eficiente sistema de selección del personal que opte por ingresar al servicio público.

También, es urgente restablecer el sistema permanente de capacitación, el que tendrá como líneas generales, capacitar para que se alcancen los niveles adecuados de productividad y promover la movilidad horizontal y sobre todo un permanente sistema de evaluación de resultados tomando en cuenta: Indicadores de desempeño y estándares de productividad.

Por todo lo anterior, reitero que es necesario el establecimiento del servicio civil de carrera en nuestro país, ya que es el fundamento de la eficiencia de la administración pública.

XII. Hacia el Servicio Público de Carrera

Lic. Alfredo Sánchez Flores
Director de Control Gubernamental de la SECOGEM
C.P. Guillermina Valle Bahena
Directora de Auditoría Gubernamental de la SECOGEM

A. Introducción

Ya es un lugar común que se reconozca, dentro y fuera de la administración pública, la carencia de un sistema adecuado de servicio público de carrera que dignifique y profesionalice a los servidores públicos.

Aún cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil en algunos sectores de la administración pública, éstos han sido insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental. Entre las dificultades que se enfrentan en este proceso están las diferencias entre los servidores públicos afiliados a organizaciones sindicales y a los que no lo están. Otro factor adverso adicional lo constituye el hecho de que la capacitación no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales, y tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa con la función determinada que se realiza, o se desaprovechan en tanto que no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos.

Por ello, el objetivo de este ensayo es plantear en términos de oportunidad los esfuerzos que se han hecho y los avances que se han logrado en el sentido de introducir un esquema de servicio público de carrera dentro de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

Para este fin hemos organizado el contenido del ensayo de la siguiente manera: en primer término nos referimos brevemente a las características generales del servicio público de carrera, tal como ha sido concebido por algunos estudiosos; en el segundo apartado hacemos algunos comentarios sobre los avances que se han realizado en la Secretaría de la Contraloría, en el intento de ir estableciendo un esquema de servicio público. Finalmente, en el tercer apartado se señalan algunas conclusiones parciales de este proceso.

B. El Servicio Público de Carrera: un acercamiento al concepto

Existen distintas definiciones acerca de lo que es o debe ser el servicio público de carrera. Sin embargo, para fines de este trabajo, el servicio público de carrera es un conjunto de normas legales, políticas y procedimientos, basados en las técnicas de administración de personal para manejar los recursos humanos de la administración pública.⁸⁸

Derivado de este concepto, el servicio público de carrera se extiende como un sistema articulado, por lo menos, con los cuatro aspectos siguientes:

1. El servicio público de carrera se asienta en un sistema de ingreso y promoción basado en concursos de oposición para ocupar los puestos administrativos y, en consecuencia, capaz de reclutar y promover a los candidatos idóneos para los distintos puestos, sin influencias personales y bajo criterios transparentes y objetivos.
2. Requiere un sistema de formación y desarrollo diseñado para cada una de las áreas administrativas, operado a partir de un Centro de Capacitación y Desarrollo Institucional capaz de perfeccionar y examinar periódicamente los conocimientos y aptitudes deseables para cada cargo.
3. Cuenta con un método que permite identificar la eficiencia, en términos de los procesos cumplidos con mayor transparencia y al menor costo posible; la eficacia, en función de los objetivos efectivamente conseguidos en relación los programados; el profesionalismo, entendido como las evidencias de colaboración hacia cada equipo de trabajo y hacia los propósitos de la institución; los antecedentes de desempeño, medidos en términos de los méritos y los deméritos asentados en el expediente de cada uno; y la capacidad, concebida como el examen periódico de los conocimientos deseables para el desarrollo profesional en cargos específicos; y
4. Finalmente, aunque no al último ni de menor importancia, tiene un marco normativo y ejecutivo que le da sustento al funcionamiento del servicio en su conjunto, así como incentivos precisos, patrones claros de conducta profesional y seguridad laboral de largo plazo a todos los miembros del servicio.⁸⁹

El servicio público de carrera plantea, en primer lugar, la eliminación de toda influencia individual o discrecional en el acceso a la función pública (al servicio público) y, por lo tanto, busca privilegiar los procedimientos más transparentes de reclutamiento por concurso, tanto para el ingreso al servicio como para la ocupación específica

⁸⁸ Véase al respecto a Quiroga, Gustavo Leos, "El servicio civil de carrera", en Gaceta del IAPEM, núm. 14-15, pp. 105-119.

⁸⁹ Estos son los elementos básicos que consideran distintos autores, entre ellos Mauricio Merino Huerta.

de plazas vacantes. El ingreso por la vía del concurso permite asegurar la calidad profesional de quienes en los sucesivos se incorporen a los mandos medios de la estructura administrativa.

En segundo lugar, se plantea la existencia de un Centro de Capacitación dedicado a la formación, actualización y perfeccionamiento de los conocimientos de cada uno de los miembros del servicio. Además, este órgano es el eje de los procedimientos de orden académico y profesional relacionados con las convocatorias de ingreso, los concursos de ascenso y los exámenes de los programas que deben aprobar los miembros del servicio público de carrera como requisito de permanencia en el mismo.

El tercer aspecto es el que se refiere al establecimiento de los rangos que permiten el desarrollo de la carrera de los miembros del servicio. Esto tiene que ver con que el ascenso horizontal auspicié mejores condiciones y mayor estabilidad laboral, aún cuando el servidor público se mantenga en el mismo puesto. Cambiar de rango significa un estímulo y un reconocimiento para todos los miembros del servicio que logren calificaciones satisfactorias en sus evaluaciones periódicas. El ascenso horizontal tiene varias ventajas: facilita la especialización de quienes ocupan una plaza, refuerza las expectativas de mejoría constante en el ingreso y en las prestaciones asociadas, lo cual genera que los miembros del servicio sepan que pueden hacer carrera administrativa a largo plazo, incluso sin cambiar de puesto. Además de los incentivos monetarios ligados al salario mensual, el servicio público de carrera abarca un abanico más amplio de reconocimientos puntuales de orden laboral que le otorgan un mejor significado al éxito personal que supone un ascenso en la escala de rangos, lo que le permite a cada servidor público que sus méritos le ofrezcan beneficios tangibles.

Por último, el servidor público de carrera basa la seguridad laboral de sus miembros, invariablemente, en su profesionalismo. En consecuencia, de esta característica se desprenden dos instrumentos complementarios: la evaluación periódica del desempeño y el sistema de aplicación de sanciones administrativas. La evaluación periódica del desempeño constituye una de las condiciones para permanecer dentro del servicio público de carrera y ofrece también la oportunidad; de un lado, para que los mandos medios de la administración establezcan programas de trabajo, objetivos, procesos a cumplir y resultados puntuales para orientar las tareas diarias de los servidores públicos; y, de otro, para que todos los servidores públicos logren acreditar su apego a los propósitos institucionales de manera fehaciente. De los resultados de la evaluación periódica del desempeño se desprenden decisiones tales como la promoción en el sistema de rangos, la entrega de incentivos especiales para los desempeños sobresalientes y el acceso a concursar para ocupar un puesto de mayor jerarquía. En cuanto al sistema de aplicación de sanciones administrativas, se cuenta con una clara tipificación de las faltas que ameritan sanciones, se asienta un esquema normativo que le da certeza tanto al servidor público que es objeto de una impugnación como a quien la interpone; garantiza que a una falta igual le corresponde una sanción equivalente, tomando en cuenta las circunstancias de cada caso; y asienta un procedimiento que asegura tanto la transparencia como la correcta fundamentación y motivación legal de las sanciones impuestas, dejando a salvo los derechos de revisión y apelación de los servidores públicos.

Con lo anterior se observa que el servicio público de carrera introduce el concepto de mérito para el ingreso al servicio. Aunado a ello, la noción de carrera se refiere a una especie de "ordenación de la trayectoria profesional de un individuo para adecuar sus intereses particulares al servicio de los fines y objetivos de la organización, es decir, se programa el desarrollo de cada individuo a la vista de su edad de ingreso, necesidades formativas, mejoras retributivas y puestos que debe ocupar a corto, mediano y largo plazo, de conformidad con la evaluación y rendimientos que él mismo va arrojando, ya que el sistema de carrera implica que la administración pública requiere de un personal que consagre a ella toda su actividad. En suma, el sistema de carrera descansa en el hecho de que cuando una persona es seleccionada e ingresa a la administración pública inicia una vida profesional en la que tiene derecho a cambiar de puesto, a desempeñar puestos de mayor responsabilidad, a adquirir, a adquirir categorías superiores a la inicial y incrementar su justa remuneración, lo que equivale a promoverse dentro de la estructura administrativa jerarquizada en la que tiene derecho a permanecer hasta que se retire del servicio público.⁹⁰

De esta manera, llegamos a una cuestión crucial en este tema: establecer una distinción entre profesionalización del servicio público y servicio público de carrera.

Al parecer, se tiende a confundir y a usar ambos conceptos de manera indistinta. Baste aquí con señalar que la profesionalización tiene como finalidad contar con personal capacitado para el desempeño óptimo de sus respectivas funciones, es decir, parte de la idea de que los servidores públicos desempeñaran un trabajo que pueda ser calificado de profesional en la medida en que se capaciten y actualicen en el puesto que ocupan. Por ello, desde nuestro particular punto de vista, la profesionalización no puede ni debe ocuparse con el diseño de un servicio público de carrera, ya que éste entraña la articulación de una serie de mecanismos que permiten hacer claras y transparentes las reglas que rigen el desempeño de los servidores públicos en la administración pública. Dichos mecanismos permiten que la selección se haga considerando la forma, pero también las capacidades y

⁹⁰ Haro, Bélchez Guillermo, "propuestas para el establecimiento de un sistema de profesionalización y de servicio civil de carrera en las áreas de control y evaluación de la gestión pública", en Revista de Control Gubernamental, No. 8, Secogem, 1995. P. pp. 7-85.

habilidades en función de puesto; garantizan que la permanencia en el servicio esté ligada a la efectividad en el rendimiento y que, cuando éste sea deficiente, el servidor público pueda ser removido sin que esto signifique que se garantiza que los ascensos se pueden dar a los que han probado su capacidad en el puesto.

Bajo estas consideraciones conceptuales, que más que asentar verdades definitivas sirven para orientar el presente ensayo, hacemos algunos comentarios sobre lo que se ha hecho en el órgano de control de la administración pública estatal: la Secretaría de la Contraloría.

C. En busca de un Servicio Público de Carrera

Ya hemos dicho que la profesionalización se refiere al proceso mediante el cual una persona ingresa al servicio público, crece y se desarrolla en el mismo, hasta su egreso; todo ello de manera planificada y controlada, con el objeto de lograr que el desempeño de su trabajo, sea cual fuere el nivel jerárquico del mismo, merezca el calificativo de profesional.

Dentro de la Secretaría de la Contraloría profesionalizar la función pública del control ha tenido durante diez años una prioridad esencial, tal como lo demuestran los siguientes datos:

A julio de 1998 el personal de la Secretaría ha participado en 470 cursos de los cuales 16 han sido seminarios, 6 especializaciones, 19 diplomados, 7 maestrías y 1 doctorado.⁹¹

Asimismo, en esta Dependencia se ha definido como líneas a seguir el logro de una carrera ascendente basada en el mérito propio, en la capacitación y en la vocación del servicio. En este sentido se han promovido a 65 servidores públicos a categorías que van desde jefe de departamento hasta Directores Generales, lo que significa que únicamente el 6% haya ingresado antes de 1993 al cargo que actualmente ocupa, mientras que el 94% restante fueron promovidos entre 1993 y 1997.⁹²

En este mismo orden de ideas, puede afirmarse que la Secretaría de la Contraloría se ha preocupado por conservar, a través de los años, a sus mandos medios –nivel estratégico de la gestión gubernamental-, como lo muestra el promedio de años de antigüedad que tienen en esta Dependencia: casi el 85% de ellos tiene entre dos a nueve de antigüedad.⁹³

En su conjunto, puede afirmarse que después de haberse iniciado con esas líneas de acción se ha conformado un sistema completo de administración de recursos humanos especializados y se han ido ofreciendo herramientas cada vez más acabadas en el proceso de construcción de un esquema de servicio público de carrera. Se ha hecho bastante en este sentido, más no ha sido suficiente para ofrecer un marco consolidado de seguridad laboral de largo aliento a quienes están adscritos a la Secretaría de la Contraloría. De ahí que el tema haya sido colocado nuevamente en la mesa de la discusión en un tiempo en el que se aproxima un cambio de gobierno y es por ello que en esta coyuntura es válido plantear en términos de oportunidad lo que hasta ahora se ha hecho. Continuar con estos avances constituye una valiosa oportunidad para recuperar y aprovechar al máximo la experiencia acumulada en materia de control a lo largo de diez años, con lo cual los servidores públicos que desempeñan esta importante función pública podrán obtener la certeza de que su futuro depende solamente de sus propios conocimientos y de su desempeño apegado a la ley y al cumplimiento eficaz y eficiente de sus programas de trabajo. La consolidación de esas líneas de acción representan pues, la oportunidad de establecer un servicio público de carrera con perfiles muy definidos para los órganos de control. Nosotros nos pronunciamos a favor del cumplimiento de esos objetivos ya que se cuentan con la experiencia acumulada en esta materia a lo largo de varios años. No es un proyecto por iniciar, sino una estrategia que busca consolidar la calidad de los recursos humanos directamente responsables de los procesos de control y evaluación gubernamental.

Al mismo tiempo, hay que reconocer explícitamente las fallas y las carencias que también se derivan de esa experiencia. Hay que reconocer que en el sistema de ingreso a la Secretaría de la Contraloría no se ha privilegiado el concurso abierto de oposición para seleccionar a los mejores entre un universo amplio de candidatos posibles, sino que en la mayoría se prefiere el examen personal de ingreso sobre candidaturas prefiguradas. Y no sobra añadir que hasta ahora no se ha logrado articular cada una de las líneas de acción como partes de un sistema completo, que desde el ingreso hasta la salida de sus integrantes constituya una cadena bien conformada por eslabones técnicos, jurídicos y administrativos que se refuercen recíprocamente.

Ahora bien, la oportunidad de consolidar institucionalmente los avances en materia de servicio público de carrera se apunala en el cumplimiento de una obligación legal. Me refiero al Capítulo Segundo del Título Cuarto de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios en donde se obliga a las instituciones públicas a establecer un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio de los aspirantes más calificados, y garantice la estabilidad y movilidad laborales de sus servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio.

⁹¹ Gobierno del estado de México, "Contraloría: avances 1993-1998", Secogem, Toluca, México, 1998, p. 73.

⁹² *Ibidem*, p. 74.

⁹³ Sánchez, Flores Alfredo, Tesis de Maestría, 1999, inédita.

Este sistema de profesionalización tendrá las siguientes bases:

- a) Un catálogo de puestos por institución pública o Dependencia que contenga el perfil de cada uno de los existentes, los requisitos necesarios para desempeñarlos y el nivel salarial y escalafonario que les corresponda.
- b) Un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o Dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condiciones asociados al mismo
- c) Estructuración de programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plazo y su vinculación con el régimen escalafonario; y
- d) El establecimiento de disposiciones para que los servidores públicos conozcan, desde su ingreso al servicio, sus posibilidades de desarrollo; asimismo que contengan los medios para el logro de ascensos y cuidar que los puestos solo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la prestación del servicio público.
- e) Los criterios que se tomarán en cuenta en este sistema de profesionalización son la preparación, la eficiencia y la antigüedad. Se entiende por preparación a los conocimientos y la formación académica profesional acreditada satisfactoriamente, así como el dominio de los principios teóricos y prácticos que requiere el puesto a desempeñar. La eficiencia se refiere al grado de efectividad, empleo de aptitudes personales y aplicación de esfuerzo en el desempeño del puesto para que el servidor público haya sido designado. La antigüedad es el tiempo efectivo de servicios prestados en cualquier institución pública. En ningún caso la antigüedad tendrá mayor valor que la preparación y la eficiencia.

D. A manera de Conclusiones

Toda conclusión sobre el tema del servicio público de carrera ha de ser parcial. Esto es así porque las ideas expresadas en este ensayo son todas discutibles, rebatibles e incluso, rechazables.

La primera conclusión es que en la Secretaría del a Contraloría del Gobierno del Estado de México hay una tendencia general dirigida a introducir un esquema de servicio público de carrera entre sus servidores públicos. Esta tendencia se ve materializada en la capacitación de su personal, en las promociones del mismo basadas en el mérito y en la relativa permanencia de sus mandos medios desde su creación hasta la actualidad. Es necesario precisar también que la existencia de dicha tendencia se debe en mucho al impulso del Titular de la Dependencia.

La segunda conclusión es que dicha Secretaría ha hecho mucho, pero no lo suficiente para establecer plenamente un servicio público de carrera en los órganos de control: Ante esto es necesario tener una visión positiva sobre la situación y plantear en términos de oportunidad el diseño de un servicio público de carrera basado en los procedimientos relacionados con el ingresos, la capacitación, la evaluación, la promoción, los incentivos, la vigilancia y las sanciones.

E. Bibliografía

- Gobierno del Estado de México, "Contraloría: avances 1993-1998", Secogem, Toluca, México, 1998, 104 p.
- Haro, Bélchez Guillermo, "Propuestas para el establecimiento de un sistema de profesionalización y de servicio civil de carrera en las áreas de control y evaluación de la gestión pública",. En revista de Control Gubernamental, No. 8, Secogem, 1995, p. 67-85.
- Pardo, María del Carmen, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 2, 1995, p. 277-302.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.
- Quiroga, Leos Gustavo, "El servicio civil de carrera", en Gaceta IAPEM, núm. 14-15, p. 105-119.

XIII. La Profesionalización de los Servidores Públicos en los Organos de Control Interno y el Servicio Civil de Carrera

M. en D. Mario A. Ibarra Madrigal
Director de Inconformidades y
Asuntos Jurídicos de la SECOGEM

A. Introducción

Sin duda uno de los aspectos más importantes para el servicio público, es que además de satisfacer necesidades de la colectividad, sea otorgado por personas capaces y profesionales, y que el empleo, cargo o comisión que se les haya encomendado, lo realicen con esas cualidades.

La profesionalización de los servidores públicos, implica entre otras cosas, que deben tener una preparación adecuada y suficiente, con el propósito de que la actividad que se les ha asignado la desempeñen con responsabilidad y en cumplimiento a los valores de honradez, imparcialidad, eficiencia, lealtad y legalidad. Estos principios, son los que rigen la prestación del servicio público.

Por otra parte la capacidad en el servicio público la debemos entender desde dos puntos:

Uno como el conjunto de conocimientos que el servidor tiene respecto al área de la administración pública, en la que pretende prestar sus servicios.

El segundo implica la aptitud que la persona demuestra tener para realizar una actividad determinada.

El ingreso dentro de la administración pública, ha sido en la mayoría de los casos, por recomendación y sin conocimientos de las actividades que realiza la dependencia a la que pretende ingresar la persona y lo que es peor aún, no se le da una orientación adecuada de sus obligaciones, funciones o actividades a realizar o de los derechos que adquiere con el servicio público que pretende desempeñar.

El ascenso de igual forma se efectúa, no por capacidad si no por recomendación o porque el elegido ha demostrado tener amistad o compadrazgo, con quien le toca decidir.

Lo anterior, ocasiona que el desempeño y la prestación del servicio público sea deficiente y que mientras aprende la persona designada, cometa demasiados errores cuyas consecuencias afectan la imagen de la Administración Pública.

Con base en lo expuesto, sería recomendable que las personas que desempeñan algún empleo, cargo o comisión en el servicio público estatal o municipal, tenga los conocimientos mínimos del área en que se encuentra, además de demostrar tener capacidad profesional comprobada para el cumplimiento eficaz y responsable de las funciones o atribuciones encomendadas.

Por otra parte la gran mayoría de los servidores públicos que integran los órganos de control interno, son considerados de confianza, por las funciones que tienen encomendadas, solamente las secretarías no se consideran dentro de ese tipo de servidores, porque sus actividades que realizan en la mayoría de ellas no están contempladas en los artículos 8 y 9 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

B. Diagnóstico

Muchos han sido los esfuerzos para pretender establecer el servicio civil de carrera de los servidores públicos, sin embargo los únicos que han contado con ese beneficio son los trabajadores de base, así como los del sector educación, a quienes se les integra un escalafón, dentro del cual pueden ir ocupando una plaza mejor cuando se encuentre vacante, conservando su estabilidad en ella.

El Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal, publicado en la "Gaceta del Gobierno" el 30 de agosto de 1939, y con vigencia a partir de esa fecha, en su artículo 37, relativo a las obligaciones de los Poderes, Municipios, Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado, con sus trabajadores considerados individualmente, establecía en la fracción primera que tenían que:

Preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores sindicalizados, respecto de los que no lo estuvieren, así como a los que con anterioridad hubieren prestado satisfactoriamente servicios y a los que acrediten tener circunstancias al más antiguo dentro del Escalafón General siempre que estén agremiados.

Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, en cada uno de los Poderes y Municipios del Estado se formará un Escalafón General por rigurosa antigüedad, de los trabajadores que presten sus servicios. El Poder Ejecutivo formará además los escalafones correspondientes a las siguientes especialidades:

- a. Técnicos, trabajadores y obreros especializados dentro de cada ramo y oficio.
- b. Educación Pública, por lo que hace a profesores y trabajadores manuales del ramo;
- c. Teléfonos del estado;

d. Archivistas;

e. Dirección General de Hacienda; en lo general para este ramo.

Los jefes de sección podrán ser promovidos a cualquiera de las especialidades anteriores, en que ocurra una vacante de su categoría inmediata superior, podrán ser aspirantes a cubrirla demostrando igual suficiencia en la especialidad correspondiente.

Los ascensos se considerarán tomando en cuenta en primer término la capacidad y eficiencia de los candidatos y en segundo su antigüedad. En igualdad de condiciones de capacidad y eficiencia se preferirá a más antiguo. La determinación de las personas que deben ser ascendidas por haber comprobado mejor y mayor derecho, se hará por dos representantes de los Funcionarios del Poder o del Municipio del que se trate, debiendo ser uno de ellos el Jefe de la Dependencia en que ocurra la vacante y dos del Sindicato correspondiente. Estos representantes podrán ser recusados por una sola vez, sin expresión de causa por los candidatos.

La demostración de la competencia de los trabajadores técnicos que ejerzan una profesión para lo que se requiera título, se hará con la presentación de éste y mediante el desarrollo de tesis escritas que resuelvan problemas concretos de la administración, en la forma que fije el Titular del Poder o Municipio respectivo, que también resolverá sobre los resultados de la prueba, y en caso de oposición del candidato, con la apreciación del citado Titular, resolverá en definitiva el Tribunal de Arbitraje, oyendo peritos.

Los funcionarios de los poderes o Municipios respectivos cubrirán libremente los puestos disponibles, una vez corridos los escalafones, con motivo de las vacantes que ocurrieren, y nombrarán y removerán libremente también a los empleados de confianza.

Un trabajador de base podrá ser ascendido a un puesto de confianza, pero en ese caso y mientras conserve esa categoría, quedarán en suspenso todos los derechos y prerrogativas que tuviere conforme a esta Ley, así como los vínculos con el Sindicato al cual perteneciere. El individuo que como consecuencia de un ascenso de esta naturaleza, sea designado para ocupar la vacante correspondiente, una vez corrido el escalafón respectivo, tendrá en todo caso el carácter de trabajador provisional, de tal modo que si el trabajador ascendido a un puesto de confianza vuelve a ocupar el de base del que hubiere sido promovido, lo que constituirá un derecho para él automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional dejará de prestar sus servicios al Estado, sin responsabilidad para éste.

Las vacantes que ocurran dentro de uno de los Poderes o Municipios del Estado se pondrán desde luego en conocimiento del Sindicato para que a su vez lo comunique a todos los trabajadores del grado inmediato inferior, haciéndoles saber al mismo tiempo la fecha y la forma en que pueden concurrir como candidatos para ocupar el puesto de que se trate.

Por otra parte, el artículo 6 del Estatuto citado, señalaba que ese ordenamiento jurídico solamente era aplicable a los trabajadores de base y supernumerarios, quedando excluidos los empleados de confianza.

Como consecuencia de lo anterior los empleados de confianza no tenían derecho a formar parte del escalafón general, para poder ser promovidos a una vacante con mejor salario, pero los trabajadores de base si podían ocupar una plaza de confianza y después de concluir su gestión regresar a su plaza de base, la cual era ocupada por un trabajador provisional.

Con motivo de la aprobación y publicación de la Ley del Trabajo de los Servidores Público del Estado y Municipios, publicada en la "Gaceta del Gobierno" del 23 de octubre de 1998, los servidores públicos de confianza ya son considerados en esta ley, pero solamente en lo que se refiere a las medidas de protección al salario, los beneficios de la seguridad social y al sistema de profesionalización que otorgue el Estado. Con excepción de aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa de la institución pública o del órgano de gobierno, sean auxiliares directos de éstos, les presten asistencia técnica o profesional como asesores, o tengan la facultad legal de representarlos o actuar en su nombre.

En término de lo que dispone el artículo 99 de la Ley del trabajo citada, "las instituciones públicas establecerán un sistema de profesionalización que permita el ingreso al servicio a los aspirantes más calificados, y garantice la estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio.

La anterior disposición representa un gran avance en el establecimiento del servicio civil de carrera para los servidores públicos de confianza, sin embargo la ley establece aspectos generales respecto a la profesionalización, que van más encaminados a los servidores de base, que a los de confianza.

Es importante mencionar que en los foros que se realizaron con el objeto de realizar el análisis y difusión de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, por parte del Gobierno del Estado, con la participación de diversas instituciones educativas y asociaciones de profesionistas, entre ellas el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., se comentó por parte de los participantes que se estaba elaborando el catálogo de puestos sujetos al sistema de profesionalización y como consecuencia al sistema civil de carrera el cual abarcaría hasta el nivel de Directores de Área, según comentó

el propio Secretario de Administración Lic. Ernesto Nemer Alvarez y la Directora general de Desarrollo y Administración de Personal de la misma secretaría Lic. Sylvia Perez Campuzano.

El sistema de profesionalización que se establezca en el Poder Ejecutivo en términos del artículo 100 deberá conformarse a partir de las siguientes bases:

- I. Definición de un catálogo de puestos por institución pública o dependencia que deberá contener el perfil de cada uno de los existentes, los requisitos necesarios para desempeñarlos y el nivel salarial y escalafonario que les corresponde.
- II. Implantación de un régimen escalafonario en el que se determinen las posibilidades de movimientos que tiene cada servidor público en la institución pública o dependencia, así como las alternativas de ascenso real dentro del escalafón y los medios y condicione asociados al mismo.
- III. Estructuración de programas de capacitación y desarrollo a corto, mediano y largo plazos y su vinculación con el régimen escalafonario; y
- IV. Establecimiento de disposiciones para que los servidores públicos conozcan, desde su ingreso al servicio, sus posibilidades de desarrollo; asimismo, deberán contemplar los medios para el logro de ascensos y cuidar que los puestos sólo sean ocupados por quienes cumplan los requisitos establecidos, con el objeto de lograr la mayor eficiencia en la presentación del servicio público.

Un aspecto importante que se debe de considera para el ascenso de los servidores públicos, vía escalafón es que quienes tengan aspiraciones para ocupar una plaza vacante principalmente de Jefe de Departamento a Director de Area, participen en un concurso de oposición en el cual quien demuestre tener mejores conocimientos de las actividades y de las normas jurídicas aplicables, sea el que ocupe la vacante.

Los programas de capacitación y desarrollo para los servidores públicos, dentro del sistema de profesionalización, se elaboraran conforme a las necesidades de su función, del servicio y de los programas de ascenso escalafonario.

Un aspecto importante de la capacitación es que tendrá por objeto:

- I. Propiciar la superación individual y colectiva de los servidores públicos, mejorar la calidad de la prestación de los servicios y coadyuvar a su integración con los fines de la institución pública.
- II. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del servidor público, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nuevas tecnologías;
- III. Preparar a los servidores públicos para ocupar puestos de mayor nivel;
- IV. Prevenir riesgos de trabajo;
- V. Incrementar la calidad y productividad; y
- VI. Mejorar las aptitudes y actitudes de los servidores públicos.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 108 del a Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, los factores que deben ser tomados en cuenta, como mínimo, para establecer el sistema escalafonario son: preparación, eficiencia y antigüedad.

Para los efectos de esta ley se entiende como:

- I. Preparación, los conocimientos y la formación académica o profesional acreditada satisfactoriamente, así como el dominio de los principios teóricos y prácticos que requiere el puesto a desempeñar.
- II. Eficiencia, el grado de efectividad, empleo de aptitudes personales y aplicación de esfuerzo en el desempeño del puesto para el que el servidor público haya sido designado, y
- III. Antigüedad, el tiempo efectivo de servicios prestados en cualquier institución pública, cuya relación laboral se rija por la presente ley. La antigüedad no se perderá por encontrarse en el desempeño de un cargo de elección popular, comisión sindical o puesto de confianza.

Los factores escalafonarios se evaluarán mediante los sistemas que se establezcan en los reglamentos de escalafón de cada institución pública, pero en ningún caso el factor antigüedad podrá tener mayor valor que la preparación y la eficiencia.

Lo anterior sin duda constituye un gran avance en el establecimiento de un servicio civil de carrera, que si es integrado y aplicado como lo han sostenido el Secretario de Administración y la Directora General de Desarrollo y Administración de Personal, de la misma dependencia, será un gran adelanto que pondrá como siempre a la vanguardia al estado de México, en el ámbito nacional.

C. El Servicio Civil de Carrera en la Secretaría de la Contraloría

Dentro del Poder Ejecutivo, la única dependencia que ha establecido el servicio de carrera de los servidores públicos, ha sido la Secretaría de la Contraloría.

En efecto en la Secretaría de la Contraloría, aún y cuando no existe un ordenamiento jurídico que regule el ascenso de los servidores públicos de esta dependencia, su titular Doctor en Derecho Guillermo Haro Bélchez, ha establecido un servicio civil de carrera, a través del cual se han promovido a mejores niveles administrativos y de mando a personal que ha demostrado tener capacidad, profesionalización, conocimientos y aptitudes para desempeñar un cargo superior que haya quedado vacante.

Con base en lo expuesto un servidor público que ingreso como asesor jurídico de un subdirector, ha ido teniendo un reconocimiento a su trabajo por parte del C. Secretario, ya que lo han nombrado jefe de departamento, subdirector en diversas áreas y actualmente director de área.

Lo mismo ha acontecido con personas que ingresaron a la Contraloría, como abogados dictaminadores, jefes de proyecto y auditores, quienes han ido escalando de plazas operativas a niveles de mando, y así algunas de ellas actualmente son jefes de departamento, delegados, subdirectores, contralores internos y directores de área.

Un aspecto importante que se ha realizado al interior de la Secretaría de la Contraloría, es la promoción de Seminarios de Actualización, Diplomados, Especialidades y Maestrías, en coordinación la Universidad Autónoma del Estado de México, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., el Colegio de Abogados del Estado de México, A.C., a los cuales el personal de la dependencia, de los órganos de control interno del sector central y auxiliar, han asistido con el propósito de mejorar sus conocimientos, ampliarlos y actualizarlos, en beneficio propio del servidor público inicialmente, lo cual repercutirá en favor de la función pública.

Lo señalado en el párrafo que antecede puede ser perfectamente observado en el cuadro siguiente, en el cual se menciona el número de acciones en cada evento académico y el de participantes.

Cuadro 5. Capacitación 1994-1999 en el Estado de México

UNIDAD	PROMOCIONES	PARTICIPANTES
ADMINISTRACION	167	646
CURSOS	486	9,304
SEMINARIOS	23	438
DIPLOMADOS	23	405
ESPECIALIZACIONES	7	92
CONFERENCIAS	30	1,046
MAESTRIAS	8	26
DOCTORADO	1	2
TOTAL:	745	12,059

Fuente: Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999.

D. Conclusiones y Propuestas

- Las personas que desempeñan algún empleo, cargo o comisión en el servicio público estatal o municipal, deben tener capacidad profesional comprobada para el cumplimiento eficaz y responsable de las funciones o atribuciones encomendadas.
- En el establecimiento del servicio civil de carrera, se debe considerar la practica de exámenes de selección y oposición que permita elegir el mejor servidor público de entre los aspirantes a una plaza de confianza y no solamente designarlos por amistad, simpatía, afinidad, compromiso, etc.
- Se deben incrementar los cursos de capacitación y profesionalización de los servidores públicos en todos sus niveles, pero tales deberán de estar enfocados al mejoramiento y actualización de los conocimientos de la persona, encaminados a la función que tiene encomendada.
- Los cursos que se impartan a los servidores públicos, deben estar elaborados específicamente para el sector público, ya que las empresas o despachos que se contratan para tal efecto, no tienen un programa adecuado al mismo, concretándose a impartir un curso que fue elaborado para el sector privado.

XIV. Propuesta Jurídica para el Establecimiento del Servicio Público de Carrera en los Organos de Control Estatales y Municipales

Lic. Fernando Gutiérrez Aguilera
Delegado Regional de la SECOGEM,
Valle de Toluca.

A. Estado y Administración Pública

La fórmula del Contrato colectivo de Tomás Hobbes, respecto a la justificación del Estado determina "Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera."

Con lo anterior, se puede considerar que el Estado surge de la necesidad por parte de los individuos que viven en sociedad, para que tengan una vida más llevadera, creando un órgano Superior, al cuál depositan su voluntad para que los gobierne, además de reglamentar las actividades desarrolladas en forma diaria. Con esto, el Estado como ente supremo, debe abocarse al cumplimiento de la voluntad de su pueblo, creando para ello los órganos necesarios y eficaces que tiendan al aseguramiento de esas funciones, para con ello justificar su existencia; debiendo girar esas tareas y atribuciones en la propia función pública.

Es sabido por nosotros que la administración pública radica en la función de los órganos del Estado, quienes se encargan de la actividad o función administrativa que surge de la necesidad del Estado para crear unidades administrativas que se refieren a los medios materiales requeridos para cumplimentar sus metas; pero ello no basta para su funcionamiento sino que ha de requerir el elemento personal para accionarlos, en otras palabras, ese elemento se puede circunscribir en el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores quienes deben desempeñar esa función.

Podemos considerar que la función pública radica en la práctica de las facultades y atribuciones del Estado, llevadas a cabo como actividades de gobierno, que implica tanto la soberanía como señorío, y este ejercicio se desarrolla por personas físicas, quienes se identifican como Servidor o Empleado Público y la función llevada a cabo por este, debe estar supeditada al fin mediato que persigue el Estado. Pero esa práctica de actividades debe estar ajustada a normas especiales que reglamenten su actuar; por ende el régimen normativo que sujeta al servidor público se deriva por Leyes, Reglamentos y Disposiciones, ya sea que reglamente sus derechos, obligaciones su situación frente al servicio público y sobre todo, su condición jurídica que lo ata con el Estado.

Pero para llevar a cabo esas tareas por parte del cuerpo burocrático, se requiere, no obstante que se haya hablado del conjunto de ordenamientos jurídicos que regulen su actuar como elementos primarios, también de la continuidad y permanencia en sus Unidades Administrativas, con el apoyo del Estado en la implantación de cursos de capacitación y actualización de sus deberes en su función pública, tomando como base que esto dará como resultado una profesionalización y permanencia de todos aquellos que prestan su servicio para el Estado.

Puesto que partiendo que el objetivo del Estado es servir eficazmente a la sociedad que lo nombra, la continuidad en el servicio público ofrece esta posibilidad al permitir mayor conocimiento de las funciones asignadas, así como experiencia en su desarrollo. Ya que relacionado ese objetivo con una buena elección del personal de nuevo ingreso o bien, al que ya se desempeñaba como servidor público, se perfeccionaría su perfil y capacidad con cursos de capacitación y actualización, y las retribuciones asignadas, estas serían acordes al puesto desempeñado, siendo estimulante y atractivo para el desempeño del servicio público y por supuesto, redundaría en los principios que rigen su función, como lo son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Uno de los grandes retos al que se ha enfrentado la Administración Pública del Estado, en el cumplimiento de sus funciones y fines, en las administraciones que van y vienen, es la de crear y fomentar plena conciencia entre los trabajadores o mejor dicho, en su apartado burocrático, el importante papel que estos juegan; dar a entender que el propio gobierno y sus órganos respectivos única y exclusivamente sobreviven para prestar sus servicios en favor de la comunidad, que es donde se deriva la orden de la voluntad para lograr la paz y la seguridad que requiere todo orden jurídico, y sobre todo que en el desarrollo de sus funciones, el elemento humano debe estar preparado de acuerdo a la necesidad requerida pro sus mandatarios.

Por lo anterior, esta breve reseña de las funciones y justificación del Estado, van encaminados a la necesidad de reglamentar la importancia que reviste el empleado público en el desarrollo de las tareas asignadas; debiendo ajustarse a todos y cada uno de los ordenamientos jurídicos que regulan su actuar. Y esto debe lograrse en acatamiento de las obligaciones que le impone ese servicio comúnmente reguladas por el Código de Conducta que contempla la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, pues en este Código se expresan los principios rectores que deben ser cumplidos por todo el órgano burocrático, que tienden a regular su ejercicio; no dejando a un lado los ordenamientos que dan a conocer sus derechos como trabajador público, ya que en base a estos factores, que se encuentran en poder del Estado para proporcionarlos, e incluso, corregir conductas ilegales, sobre todo, sobresale la imperiosa necesidad que reviste la prestación de ese servicio a la comunidad, el cual debe ser de calidad.

De esos factores nos damos cuenta en los últimos años, el interés que presenta el Estado para combatirlos; puesto que ha emprendido acciones que tienden a superarlos, como son: mejoras salariales y cursos de capacitación. Pero se considera que esto no basta, sino que debe existir una reglamentación donde se derive la profesionalización de los servidores públicos y con ello se aterrice en un mejor servicio, y esto únicamente se logrará con la permanencia y/o estabilidad en sus actividades.

En tal situación se considera necesario que el Estado instituya un órgano público con el propósito de orientarse a ocupar a sus trabajadores hacia las unidades administrativas que sean de mayor utilidad, valorando sus cualidades, formación profesional, su antigüedad y las técnicas empleadas, para evitar en lo futuro su desocupación o bien concentrarlos en otras áreas que les sean desconocidas.

B. Reglamentación Jurídica del Servicio Público de Carrera en los Organos de Control Estatales

Derivado de los argumentos señalados en la reseña contemplada en la introducción de estos apuntes, los que se abocan a considerar la prestación del servicio con eficiencia y eficacia, para que el Estado cumpla cabalmente con sus fines, y que esa actuación debe contar con entes públicos profesionalizados, a continuación se relacionan los ordenamientos jurídicos vigentes que podrían servir de base para la implantación y obligatoriedad, por ser una necesidad, de legislar sobre el Servicio Civil de Carrera en el Sector Público.

C. Ordenamientos Jurídicos que Permiten la Facultad de Legislar en la Materia

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 5: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos... nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial”.

Artículo 123: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”.

Artículo 116: “Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

Artículo 109: “E Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter incurran en responsabilidad”.

2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 1: “El Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que conviene a su régimen interior”.

D. Ordenamientos Jurídicos que Sirven de Base para su Reglamentación

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 61: “Son facultades y obligaciones de la Legislatura; expedir Leyes, Decretos o Acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del Gobierno

Artículo 77: “Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: presentar ante la legislatura del Estado iniciativas de Ley o Decreto... conducir y administrar las ramas de la Administración Pública del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas y los procedimientos necesarios para ese fin”.

Artículo 78: “Para el despacho de los asuntos que la presente Constitución le encomienda, el Ejecutivo contará con las Dependencias y los Organismos Auxiliares que las disposiciones legales establezcan”.

2. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal.

Es la Ley reglamentaria de los derechos laborales que consagra el Artículo 123 inciso “B” del Pacto Federal, donde se derivan las obligaciones y derechos de los trabajadores; Ordenamiento en acatamiento al Artículo 116 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México

Este documento en su artículo 38, atribuye la facultad de la Secretaría de la Administración de seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del Poder Ejecutivo del Estado; tramitar los nombramientos, promociones, renunciaciones, licencias, jubilaciones de los funcionarios y trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado.

El Artículo 38 Bis, señala la facultad a la Secretaría del a Contraloría, la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública Estatal y su Sector Auxiliar; además todas sus atribuciones.

4. Reglamento Interior de la Secretaría de Administración

El Artículo 5 fracción XVIII, señala entre otras facultades de esta Secretaría , la de establecer los lineamientos que deban seguirse para la capacitación de los servidores públicos al servicio del Estado.

Su Artículo 9 fracción IX, concede como atribución de la Dirección de Desarrollo y Administración de Personal, la de identificar las necesidades de capacitación de los servidores públicos del gobierno del Estado, a fin de promover y desarrollar programas de capacitación y adiestramiento para el trabajo que proporciona la superación individual y cobertura en la prestación del servicio público.

5. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios

En este ordenamiento, se estipulan los principios rectores del servicio público, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, además de los tipos de responsabilidad en que puede recaer el servidor público en su actuación contraria a los supuestos del Código de Conducta.

Conjuntando los ordenamientos en cita y retomando la necesidad de medir y controlar los factores de capacidad, perfil y experiencia que deben prevalecer en todo servidor público en el ejercicio del a función que le ha sido asignada, para que el Estado cumpla con sus programas, se llega a concluir lo siguiente:

- El Pacto Federal faculta a esta Entidad Federativa para crear Leyes o Reglamentos que tiendan regular las relaciones laborales con sus trabajadores.
- La Constitución local, otorga la facultad al Titular del Ejecutivo para presentar ante el Poder Legislativo Leyes y Decretos para una mejor administración.
- El Derecho interno del Estado, contempla ordenamientos que regulan las relaciones de este con sus servidores públicos, sean estos, derechos y obligaciones laborales, de seguridad social o de responsabilidades.
- Dentro de la Administración Pública Estatal, se concentra la facultad de seleccionar, capacitar y controlar a los trabajadores en la Secretaría de Administración.
- La Secretaría de la Contraloría, es el órgano aplicador de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, dentro de las responsabilidades incurridas por el aparato burocrático en el desempeño de las funciones conferidas.
- Para lograr una mayor eficacia de los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones dentro del cargo conferido, se requiere reglamentar la profesionalización para medir los factores de capacidad, perfil y experiencia, para con ello determinar su permanencia.
- Tomando en cuenta las funciones atribuidas a la Secretaría de Administración, y sobre todo que se encuentra facultada para administrar al personal del servicio del Estado, se considera que a este órgano público le correspondería la creación de alguna institución que tienda a profesionalizar el servicio.
- El Servicio Civil de Carrera, reviste gran importancia.... para ejecutar las funciones y programas trazados por el Estado; cuya finalidad primordial será la de lograr la permanencia en el servicio de su elemento humano, y en todo caso, ubicarlo dentro de las áreas que sean de mayor utilidad.

E. Conclusiones

Con la instrumentación del Servicio Civil de Carrera, implementado dentro de la Administración Pública, nos llevaría a determinar los siguientes aspectos: En la selección o nombramiento para el desempeño de un puesto público, debería de tomarse en cuenta el perfil, capacidad, honestidad y experiencia con la que cuenta diverso servidor público, sobre todo a aquellos que son considerados de confianza, en virtud de ser la persona en que se deposita su confianza para el buen desempeño de sus funciones, midiendo su capacidad en el cumplimiento con los programas y planes de trabajo trazados por el Estado en favor de su buen gobierno, concientizar la importancia que reviste el que una persona seleccionada en ocupar un puesto público en determinada área, debería conocer desde un inicio las funciones, tareas y obligaciones asumidas, la cual debe tener un perfil profesional acorde a la función asignada, porque en el mayor de los casos al ingresar a ese nuevo puesto cuenta con una nueva y tal vez desconocida en el servicio público, siendo en la medida de ese perfil, la capacidad y conocimiento al ocupar un puesto mayor, el cual debe ser acorde a un nivel económico y jerárquico; crear el aspecto favorable de una continuidad dentro de la Administración Pública, toda vez que esta repercutiría en una mayor confianza del servidor público en el desempeño de sus funciones abarcando la eficiencia y eficacia, tomando en cuenta que su función sería reconocida.

Redondeando la idea, y tomando en cuenta que el Servicio Civil de Carrera deba ser considerado desde el punto de vista de un orden en la trayectoria profesional del aparato burocrático, para adecuar sus intereses particulares al servicio de los fines y objetivos del Estado, y que esta trayectoria se debe instituir desde el ingreso o selección, la formación y perfeccionamiento, se requiere que se elabore un programa de desarrollo de cada individuo determinando los puestos que pueda ocupar a corto, mediano y largo plazo, de conformidad con la evaluación y rendimiento que este va arrojando; traduciéndose este servicio como un instrumento de la política de recursos humanos que debe estar organizado de conformidad a un régimen de avance, promoción y permanencia.

XV. El Servidor Público de Carrera en los Organos de Control Estatales y Municipales

Arq. Eliseo Martínez Alvarado
Delegado Regional de la
SECOGEM, Zona Sur

A. Ideas Iniciales

Como en todos los ámbitos de la administración pública de los tres niveles de gobierno, la evolución de los servicios que se prestan en materia de control, deben presentar una calidad y certidumbre, acorde a los tiempos actuales, donde el personal que conforma la estructura del ente fiscalizador, como características principales debe poseer valores éticos que fundamenten su actuación, valores morales que le permitan visualizar la situación del a contraparte, valores sociales que lo ubiquen en el contexto en que se desarrolla.

Y en consecuencia debe poseer conocimientos profundos sobre la gran diversidad, de tópicos que se presentan n el continuo accionar de un órgano de control.

Para el tema que se plantea, es pertinente señalar que el perfil de un servidor público con las características señaladas no es factible de improvisar, ya que la maduración del servidor público se sustenta con la practica diaria de sus labores normales, con la capacitación profesional que como norma o iniciativa propia se genere y con el involucramiento continuo y a fondo en los asuntos de su competencia.

Como ilustración del o que se comenta, debo decir que el órgano de control en una expresión objetiva, representa al eje rector preventivo, bajo el cual la administración de cualquier nivel de gobierno fundamenta su accionar.

Esto es, el órgano de control es la estructura preventiva de defensa que bien utilizada, prevendrá la comisión de irregularidades en cuanto a la aplicación e interpretación de leyes, normas y procedimientos, por tanto, su actualización en todos los ámbitos debe ser continua, y permanente.

Para el caso del Estado de México, que como acotación de resaltar, representa la vanguardia en materia de control a nivel nacional, la estructura orgánica de cualquier dependencia o administración del sector central, sector auxiliar e incluso municipios, cuenta con un órgano de control interno que presta una diversidad de servicios que la sociedad actual exige sean de calidad, se realicen con oportunidad, simples para su comprensión y apegados a la legalidad.

Por tal motivo y como política del gobierno del Estado de México, se busca siempre la modernización, actualización y mejora integral de los servicios cualquiera que sea su tipo, incrementando la capacidad de respuesta y el vínculo o comunicación con los ciudadanos.

Propiciando con esto, que la administración pública este plenamente identificada con los servicios que presta, se desenvuelva de una manera eficiente, hornada y ordenada, que optimice los recursos con que cuenta y se mantenga cerca de los intereses e inquietudes del a ciudadanía.

Por esta razón, es imprescindible que el servidor público responsable de una función o servicio específico dentro de los órganos de control, tenga los conocimientos plenos de los objetivos que se persiguen, las políticas de aplicación, la estructura organizacional y sobre todo, de la información que precise datos sobre requisitos, trámites, actuaciones, horarios, alcances, periodos de tiempo e incluso costos o tarifas sobre los servicios prestados.

De tal manera, el servidor público de carrera conocerá con toda precisión la estructura de cada servicio y asimismo, la secuencia lógica y cronológica de los pasos a seguir al solicitar o ser objeto de un servicio.

B. Experiencias de Profesionalización en Materia de Contraloría

Como un ejemplo palpable de lo anterior, la Secretaría de la Contraloría del gobierno del Estado de México en sus diversas unidades administrativas, ofrece una gran variedad de servicios, tanto a particulares o ciudadanos comunes, como a servidores públicos de todos los ámbitos y a empresas privadas, que requieren de quien los otorga, que posea conocimientos sólidos que sean garantía de eficiencia, credibilidad y oportunidad, por lo tanto, cada una de las unidades administrativas sustenta sus funciones, en la capacidad de sus servidores públicos, sean operativos, mandos medios o superiores, entre los cuales debe existir congruencia y continuidad en los mecanismos de operación.

De esta forma, en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, por ejemplo, se ofrecen servicios como:

- Atención de quejas y denuncias: Para este servicio, el servidor público que lo otorgue, debe conocer los mecanismos de presentación de quejas, la recepción y tramitación correspondiente, así como los fundamentos legales que rigen la conducta de los servidores públicos, los tiempos de respuesta y los mecanismos de resolución.

Con este ejemplo tan simple en apariencia, e debe enfatizar el hecho, de que este servicio debe ser prestado, por alguien que cuente con experiencia practica y teórica, atributos que se alcanzan con la aplicación continua de los

procedimientos adecuados al caso y en el aprendizaje producto de capacitación institucional o en las aulas de la profesión que ostente, el servidor público.

Baste el ejemplo anterior, para resaltar que en servicios con mayor complejidad, necesariamente quienes los otorgan tienen mayor necesidad de capacitación y conocimientos intrínsecos.

Ahondando en los servicios que otorga la Secretaría de la Contraloría como órgano de control del gobierno del Estado de México y con el afán de resaltar la conveniencia de contar con servidores públicos involucrados integralmente con sus funciones, como si estas fueran valga la comparación, el equivalente a una carrera profesional alterna o independiente de la que ostenten, considero pertinente describir otros servicios sustantivos de la contraloría, que por su importancia requieren de grandes valores éticos y morales, que de suprimirse o pasarse por alto, deterioran la imagen de la institución que los presta, repercutiendo de manera negativa desde el punto de vista social, político y económico.

Tal es el caso de la práctica de auditorías financieras y técnicas de obra, donde como norma, los servidores públicos asignados a dichas actividades, deben cumplir con un perfil profesional adecuado, contar con conocimientos teóricos básicos, con una evidente aplicación práctica de conocimientos, con una probada solvencia moral y ética y por consecuencia una afinidad total con los objetivos que persigue la institución, profesando los valores de equidad y discrecionalidad, lo cual se logra, otorgando una estabilidad social, mental y económica, mediante remuneraciones a las funciones que se desempeñen, sin incurrir en paternalismos.

Resulta importante mencionar, que a pesar de la cantidad de profesionales que egresan de las universidades, pocos son los que se integran al sector público, con experiencia práctica probada, lo que obliga a dichos profesionales sean objeto de capacitación, a costa de la administración pública, por lo tanto, la inversión de esta capacitación debe ser valorada y retenida siempre con el afán de que la sociedad se beneficie con la recepción de servicios otorgados por personal competente, cuya formación de origen, comulgue con las políticas de prestación de servicios de calidad, con la convicción de no escatimar esfuerzos para otorgar lo mejor de sus conocimientos profesionales y prácticos, buscando siempre incrementar los niveles de confianza y certeza en los servicios prestados, y que esta confianza se vea reflejada en las personas que reciban el servicio.

También es de resaltar, que como una política fundamental del gobierno del Estado de México de manera permanente se otorgan cursos de capacitación dirigidos a todos los servidores públicos cualquiera que sea su ámbito y rango laboral, a fin de que a partir de las actividades más sencillas o con menor grado de complejidad o responsabilidad, hasta las acciones sustantivas que realizan las dependencias, se tenga acceso a dichas capacitaciones que enriquecen en gran medida los mecanismos de atención al público, dotando a los asistentes de mayores elementos teóricos y prácticos, para que su aplicación sustente la calidad de los servicios otorgados.

Es de singular relevancia el hecho, de que en la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, su titular, con el aval del ejecutivo del Estado, mantiene dentro de sus programas sustantivos la formulación de diferentes publicaciones, que en esencia son producto del personal de las diferentes direcciones o áreas que la conforman, las cuales por su origen, son documentos que emanan de la realidad práctica de los autores, quienes como una característica fundamental mantienen un carácter propositivo, buscando con sus productos literarios, efectuar aportaciones reales y metódicas que coadyuven de una manera sólida en la formación de servidores públicos de consulta y difusión, no solo en el Estado de México, sino en otros Estados de la república.

Esta difusión en primer término se logra, con la asimilación de los temas que directamente captan los servidores públicos de la Secretaría, quienes dentro de sus funciones, tienen como norma la aplicación de los conceptos y principios ahí vertidos, los cuales tampoco son limitantes en su ámbito de actuación, ya que siempre son susceptibles de mejoras, existiendo apertura para proposición de nuevos temas que se orienten a elevar el nivel de servicios que se prestan.

Algo que no se puede dejar de mencionar, es la vinculación que se logra entre el servidor público y la institución, al facilitar ésta, una intervención escrita que por sus valores queda para la posteridad, lo que presenta, a pesar de no tener repercusiones económicas, un incentivo moral que satisface e impulsa al autor a proseguir realizando sus labores y multiplicando sus conocimientos o aportaciones entre sus compañeros, a fin de que estos se involucren en sus funciones, se capaciten y aporten su experiencia en aras de un mejor y cada vez más eficiente servicio.

Otro de los aspectos importantes de la mencionada vinculación es la situación que se presenta en la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en cuanto a la promoción de puestos de servidores públicos, cuando los requerimientos lo exigen.

Esta importancia radica, en que para ocupar puestos vacantes que por alguna circunstancia quedaron vacíos o se crearon, como política, a dichos lugares ascienden servidores públicos formados en la institución, a quienes se evalúa a partir de su capacidad profesional y valores, creando con esto, incentivos en los demás servidores públicos que los impulsan y aclaran, que solo con deseos de superación, aplicación, capacitación, lealtad a la institución, respecto hacia los ciudadanos y congruencia en su actuación, tendrán acceso a puestos directivos que les permitan de manera más firme, aplicar las experiencias vividas y por ende un mejor servicio.

En la formación de servidores públicos, también repercuten con un gran impacto, los apoyos institucionales que se otorgan, para asistir a cursos seminarios o estudios superiores como diplomados y maestrías, que imparten instituciones educativas particulares o bien universidades pública, que en base a diagnósticos, promueven la actualización profesional de servidores públicos, con la finalidad de que los conocimientos adquiridos se apliquen en la práctica diaria de sus labores.

Cabe resaltar que los apoyos para asistir a este tipo de estudios, la institución los otorga con un afán mutiplicador, para que indirectamente los servidores públicos que laboran en el área de influencia del asistente, tengan acceso a sus conocimientos, por economía, de asistir directamente a estos estudios.

También es importante resaltar, que la profesionalización del servidor público, incluye mentalizar al otorgante de servicios sobre la obligación de prestar el servicio de la mejor manera en todos aspectos, sencillos para sus interpretación, apegados ala legalidad, simples para su aclaración y cercanos para su tramitación.

C. Impactos y Bondades de su Adopción

Es fundamental precisar, que para la dotación de servicios públicos de calidad es determinante la disposición de las áreas directivas de las dependencias proporcionando al personal, el mobiliario y equipo adecuado, así como los utensilios de trabajo suficientes, sin omitir desde luego el incremento del os acervos bibliográficos de consulta e incluso la gestión de suscripciones a publicaciones relacionadas con los servicios, logrando con esto, contar con fuentes de información actualizadas, que darán confianza y certidumbre a los resultados de las labores desempeñadas.

Esta disposición es una actitud que incentiva a los servidores públicos hacia la superación, ya que se sienten apoyados material y físicamente, considerando que en lo concerniente ala remuneración económica, reciben lo justo como contraprestación de las labores que desempeñan.

Otra actitud positiva, es la apertura hacia las áreas operativas para su intervención en labores de planeación y programación de actividades ya que de esta manera, se integran alas labores desde su origen y se involucran en el cumplimiento de metas y objetivos, propiciando con esto, que el personal que se encuentra en contacto directo con el ciudadano receptor de un servicio, llegue a proporcionar alternativas o mecanismos que mejoren la atención.

Estos servidores públicos, al sentir que sus propuestas son consideradas, necesariamente pugnarán por que los buenos resultados afloren, induciendo a sus compañeros a realizar mejor las cosas, con el consecuente beneficio de la ciudadanía y de la propia dependencia.

No es utópico proponer, que la prestación de servicios públicos sea evaluada estrictamente, creando dentro de l a propia Contraloría del Gobierno del Estado de México, un área cuya actividad fundamental sea la aplicación de test's de manera selectiva en las diferentes dependencias del sector central, auxiliar y ayuntamientos, cuya finalidad sería el otorgamiento de una certificación de calidad de servicios, con cuyos resultados y con la tendencia de mejorar donde se hubiesen detectado deficiencias, se pudieran programar cursos o capacitaciones al personal y de esta manera mantener un registro y control sobre la calidad del servicio y calidad de los propios servidores públicos, cuya meta sería llegar a cumplir con normas internacionales de calidad total.

No se puede omitir mencionar, la necesidad de que al servidor público de carrera se le proporcionen estímulos, los cuales no necesariamente deben ser de aspecto económico ya que la obligación de este, es el cumplimiento cabal de sus funciones.

Pero un reconocimiento documental por el buen desempeño de sus actividades siempre será apreciado, induciendo al receptor a mantener los niveles alcanzados e influir con sus compañeros para superar lo realizado.

Otro aspecto de importancia para la formación de servidores públicos de carreras, el relacionado con el apoyo y fomento de las relaciones sociales, actividades deportivas, culturales y recreativas, que necesariamente surgen como una necesidad en cualquier área administrativa, las cuales repercuten de manera positiva en la adecuación de trabajos y en consecuencia en la obtención de resultados.

Con base en todo lo comentado, se puede concluir que la formación de servidores públicos de carrera debe ser continua y permanente, aprovechando en todos sentidos la buena inversión que en materia de capacitación realiza la administración pública del Estado de México, lo cual en las más de las ocasiones no sucede, sobre todo al concluir los periodos institucionales de gobierno cualquiera que sea su ámbito, ya que como norma, los niveles directivos e incluso los mandos medios de cualquier institución de la administración pública deben renunciar a sus puestos, truncando con esto, la posibilidad de continuar con los planes y programas establecidos, cuya asimilación y dominio corría a cargo generalmente, de quienes se retiran de los cargos.

Por tal situación, el servidor público de carrera debe ser considerado ajeno a intereses políticos o partidistas, su experiencia debe ser aprovechada sin discriminación por el titular entrante y de esta manera revalorar la inversión ya efectuada, contribuyendo con esto a que la prestación de servicios mantengan su nivel o se incrementen retroalimentando sus propuestas de administración con la participación intelectual y práctica de sus subordinados.

XVI. El Contralor Interno de Carrera y la Planificación del Desarrollo

Mtro. Jorge E. Vázquez Gutiérrez
Contralor Interno en la Secretaría
de Desarrollo Económico del GEM.

A. Introducción

El país que deseamos los mexicanos requiere el fortalecimiento de la planificación del desarrollo, a partir de las características esenciales de ser un proceso de largo plazo, democrático e indicativo, lo cual involucra a la totalidad de integrantes de la sociedad y el estado.

Considerando las necesidades del desarrollo como son la eliminación de los rezagos sociales en términos de educación, salud, nutrición, trabajo, vivienda, ingreso, entre otros que definen la actual situación del bienestar y son restricción al acceso a mejores y mayores niveles a los cuales aspira la sociedad, se puede hacer el planteamiento de los requisitos a una administración pública encaminada a soportar los retos futuros del desarrollo.

Tales requerimientos se traducen en las características que debe tener el servidor público dedicado a operar al sistema de control y evaluación en función de las propias de la administración, para ello es apropiado retomar la propuesta de la "administración pública del futuro" en la cual se establece que debe ser: institucionalizada, sincronizada, equilibrada, democratizada, profesionalizada y planificada⁹⁴.

A la simple lectura de estas siete características se vislumbra una imagen adecuada para alcanzar la finalidad de todo buen gobierno, elevar el bienestar de la población a través de acciones que fluyan entre los ámbitos federal, estatal, municipal, local y regional, eliminando los escollos emanados de las tradicionales rigideces burocráticas.

La visión particular de cada uno de estos elementos merece un análisis profundo, pero se hará en esta discusión hincapié en aquellos que por su naturaleza inciden directamente en la figura del contralor interno como miembro del a gama de servidores públicos necesarios para hacer factible la consecución de una administración pública para el desarrollo. Es por ello que se propone como un marco de referencia para la figura ideal del contralor interno de carrera y en su calidad de agente del desarrollo, relevante en cuanto a su participación en la vigilancia plena del buen funcionamiento del proceso de planeación del desarrollo y en forma específica de las acciones de la administración surgida durante dicho proceso.

B. El Control y la Evaluación en el Proceso de Planificación

En las tradicionales etapas de planificación del desarrollo o mejor dicho en las etapas que por costumbre han sido usadas por los responsables de esta función en los gobiernos federal, estatal y municipal, conocidas como formulación, instrumentación, control y evaluación, las dos últimas por su naturaleza se ligan a la existencia de las funciones de las contralorías internas, como operadores naturales del sistema de evaluación y control.

El control del plan se ejerce por dos vías, la del sistema de planeación y la de ejecución del plan.

En la primera se generan indicadores y recomendaciones para corregir la programación en donde se ubica el conjunto de acciones que se van a llevar a cabo para alcanzar metas y con ellas objetivos sectoriales, globales, institucionales y regionales.

En la segunda se proponen acciones preventivas y correctivas que la realización de las acciones y actividades programáticas cumplan cabalmente con la normatividad en beneficio del cumplimiento de las metas y con ello el de los objetivos.

En ambos casos se busca optimar los recursos disponibles. La instrumentación del control en estas etapas de la planeación en donde se toman medidas de prevención de desviaciones y de corrección, es el primer paso para asegurar los buenos resultados según lo esperado, para ello es necesario generar informes periódicos: especializados como los económicos, financieros y de auditoría y los de la comisión gasto financiamiento, de ellos depende la retroalimentación para la adecuada ejecución programática.

La evaluación como etapa final del proceso, mide los resultados de la ejecución del plan mediante su contratación con las metas y los objetivos, es aquí donde se establece la congruencia entre acciones e instrumentos, la suficiencia de los recursos asignados y la efectividad de las políticas implantadas, esto permite revisar, ajustar y modificar la estrategia y retroalimentar al proceso en el corto y mediano plazos. Esta puede ser programática presupuestal, contable, económica, social, y administrativa y reflejarse en diversos documentos como los informes de ejecución del plan, informes de gobierno, cuenta pública, informes anuales y cualquiera otro que de cuenta de los resultados obtenidos y servir para mejorar al proceso.

⁹⁴ Haro Bélchez Guillermo. "El Reto de la Administración Pública en los Albores del Siglo XXI". Trabajo recepcional para ingresar a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Toluca de Lerdo, México, octubre 17 de 1995.

Es en estas etapas en donde la improvisación, la falta de previsión y el desconocimiento de los fenómenos sociales y económicos en un país en crecimiento provocan altos costos y retraso en su evolución.

Sumado a lo anterior, la inexistencia de técnicas debidamente preparados para cubrir las necesidades de operación de la administración pública, en las diversas disciplinas y especialidades que integran su ámbito de acción impiden el buen funcionamiento del proceso de planificación del desarrollo, por lo contrario, el personal capacitado permite que insumos indispensables como la información generada en sus actividades cotidianas fluya adecuadamente y en tiempo para alimentar la toma de decisiones.

La especialización, junto con la visión general multidisciplinaria del quehacer público son elementos complementarios entre sí además de características esenciales de los instrumentos de la planeación del desarrollo.

La planeación del desarrollo requiere de una administración pública apropiada a los requerimientos de su proceso, es decir que existan los medios y los recursos necesarios para realizar cada una de sus etapas, formulación, ejecución y evaluación. Tradicionalmente las acciones de control se ubican en la etapa de ejecución sin embargo, debe hacerse presente en cada una de ellas.

En la formulación el control debe velar por el correcto uso y aplicación de los insumos informativos, cuidar de la apropiada selección y aplicación de la metodología de análisis y la congruencia y veracidad de los resultados que darán lugar a la construcción de los diagnósticos para conocer las relaciones de causalidad de los fenómenos de relevancia que conforman los puntos claves de cuyo conocimiento y posibilidad de manipulación dependen los escenarios de la situación futura de la sociedad.

En la ejecución el control asegura el camino a seguir en forma directa y con la rapidez adecuada, evitando las desviaciones de la ruta trazada y aplicando los recursos previamente designados para las acciones y actividades seleccionadas.

La participación del control en la planificación de desarrollo debe permitir, en forma automática, una etapa de evaluación expedita en donde se determinen las direcciones a seguir para avanzar hacia el futuro con mayor factibilidad asegurando y acumulando buenos resultados.

Ese en estas etapas donde la existencia de un órgano de control interno con personal capacitado en el sector de adscripción deja de ser un actor parcial dedicado exclusivamente a la aplicación de uno o de unos cuantos instrumentos de revisión, para convertirse en pieza clave del sistema de control y evaluación, mediante la aplicación de los instrumentos necesarios y suficientes que sustenten su constante renovación del conocimiento.

Lo anterior requiere un perfil especializado dentro de un conjunto multidisciplinario del servicio público, especializado en técnicas de control y de evaluación para la planificación del desarrollo.

Tales técnicas deben permitir al servicio público poder especializarse en los temas relacionados con el de control y evaluación del proceso de planeación que le permitan proponer los cambios requeridos en las actividades, en la jerarquía de las acciones, con una visión tan clara que pueda distinguir entre un objetivo para el desarrollo y un objetivo instrumental o puramente administrativo.

Es muy importante esta capacidad de diferenciación en virtud de que la visión instrumental en ocasiones se antepone a la del desarrollo, como lo demuestra el viraje, ocurrido en nuestro país, de la planeación del desarrollo hacia la planeación administrativa, o la utilizada en el sector privado, debieran ser complementarias solo que las dos últimas pertenecen al universo instrumental de la primera por lo que resulta caótico cambiar los niveles jerárquicos entre ellas, porque convierten un objetivo general en acciones particulares destinadas a la eficiencia sin la efectividad esperada para alcanzar los objetivos del desarrollo.

El control interno debe dar coherencia a las acciones y actividades que realiza la administración pública de tal forma que al finalizar el proceso, los resultados de la evaluación permitan reducir la lejanía del equilibrio entre la eficiencia con la efectividad.

Estamos todavía lejos de una maquinaria administrativa lo suficientemente ajustada a las necesidades del desarrollo, esto implica reformas, ajustes, cambios de escenarios en el actuar cotidiano en función del país al que aspira la sociedad, con libertad, democracia, adecuado bienestar y sin menoscabo de la soberanía.

Salta nuevamente la vieja discusión sobre la preponderancia del crecimiento económico versus el desarrollo, todo depende de una armonización entre la disponibilidad de recursos para hacer frente a los requerimientos sociales, a ellos se debe enfrenar la administración pública en su carácter de instrumento de inducción social y como eje de coordinación entre los niveles de gobierno, este es el reto del contralor y evaluador interno de carrera.

Así como se creó un sistema nacional de planeación democrática y se crearon los sistemas estatales de planeación debe existir un sistema nacional de control y evaluación de la planeación democrática y su correspondiente de ámbito estatal y municipal.

Ea también una práctica muy común confundir la aplicación de los instrumentos, o darles una interpretación equivocada, por ejemplo, el presupuesto por programas debiera emanar de la estrategia y las políticas de desarrollo, así como de una apertura sectorial. Esta fue en su tiempo diseñada a partir de la matriz de insumo

producto, este primer nivel de clasificación por las acciones y actividades de la administración pública se desdobló en programas sectoriales y estos a su vez en acciones y proyectos.

Tal apertura sectorial y programática permite etiquetar los recursos después de una etapa de jerarquización señalando desde las acciones y actividades irreductibles hasta las posibles de no realizarse., sin menoscabo de la consecución de los objetivos, cuando por una situación de coyuntura como el incremento en la escasez de recursos se hacía presente. Sin embargo, fue adquiriendo otro sentido, básicamente presupuestal y desligado de los requerimientos del desarrollo.

Al volver a la aplicación de este enfoque programático presupuestal resultaría más sencillo la acción preventiva del control al cuidar que la asignación de los recursos y su aplicación se dieran en tiempo y forma según lo etiquetado en el presupuesto por programas y lo establecido en la estrategia de desarrollo. Asimismo facilitaría la detección de desvíos y retrasos o alguna otra irregularidad surgida del incumplimiento de las normas establecidas permitiendo una acción sancionadora más efectiva, pero en ambos casos la seguridad en la consecución de las metas del ejercicio presupuestal estaría presente.

Otro punto crítico es la formulación de metas, la cual ha caído en el desuso por la falta de escenarios interrelacionados de largo, mediano y corto plazos, con lo cual las acciones efectuadas carecen de una dirección que no sea la improvisación del corto plazo generalmente desvinculada del mediano y largo plazos.

Esta que debiera ser la parte fundamental de la ejecución del plan de desarrollo, requiere de mayor énfasis en su control y evaluación para evitar resultados pasajeros o de relativa trascendencia.

C. Las Características del Contralor Interno de Carrera

Dentro de la gama de perfiles que una administración pública requiere, es quizá una de las más importantes la del profesional del control y la evaluación en su más amplia concepción, que es la de vigilar que se cumplan los objetivos del desarrollo, un buen control hace un buen gobierno, en esto queda implícito la permanente acción controladora y evaluadora en todas y cada una de las acciones de interés público.

Lo heterogéneo de las capacidades de los gobiernos para hacer frente a sus requerimientos administrativos, particularmente en términos de los recursos humanos disponibles disminuye las posibilidades de un acucioso y eficiente desempeño y más aún, de la obtención de los resultados esperados.

En este marco se destaca la figura de un profesional del servicio público cuyo código de conducta se sustente y fortalezca dentro de un proceso dinámico de profesionalización en seguimiento a los avances tecnológicos y con un bagaje científico y cultural creciente en armonía con las demandas de la modernización administrativa.

En su génesis se partió de la figura de revisor de la aplicación de la norma cuidando la adecuada aplicación de los recursos ahora se incluye en un proceso de mayor envergadura que es la evaluación de las acciones y actividades del sector público, en el futuro debe ser el fiel de la balanza del efecto de evolución inducida mediante la actuación centrada de los gobiernos con la sociedad, con continuidad y asegurando su transición y rompiendo su estancamiento.

Este papel requiere de una base curricular para que su actuación gravite alrededor del desarrollo.

Un contralor interno o más ampliamente cuando el personal de una contraloría interna conozca los ordenamientos jurídicos esenciales, las técnicas contables y de auditoría, el análisis estadístico, el proceso de planificación del desarrollo, y con ello pueda criticar la selección de los instrumentos institucionales, y conozca los elementos generales del sector en donde actúa, podrán asegurar el cabal cumplimiento de las estrategias.

Este perfil es el que podría desear la sociedad en cumplimiento de sus aspiraciones de democracia traducida en bienestar, con la existencia de servidores públicos dedicados a ello.

Normalmente las entidades de la administración pública dedicadas a la evaluación utilizan un grupo de instrumentos que en forma parcial dan cuenta de los resultados de la actuación periódica de los gobiernos, la cuenta pública, los informes anuales, entre otros, prácticas arraigadas que deberían integrarse a una imagen de efectividad a través de los logros alcanzados, es en ellos, donde quedan parcialmente registrados los logros sin que existan soluciones de continuidad y recomendaciones de ajustes.

Esto nos lleva a un vacío en donde la heterogeneidad de las administraciones y la falta de una visión de largo plazo surge como principal escollo al desenvolvimiento del país y en particular al de la propia administración pública.

La solución obvia es la planeación de largo plazo del desarrollo y de la administración que la sustenta, implica revisar normas, instrumentos, generar políticas y capacitar al personal.

Un servidor público capacitado para actuar en el largo plazo no significa esperar el cumplimiento de los tiempos, pero tampoco entrenarlo para solucionar exclusivamente lo inmediato, debe solucionar lo inmediato acorde con lo esperado en el largo plazo.

Es aquí donde el servicio público de carrera y quienes tienen la facultad y la posibilidad de tomar las decisiones serán el receptáculo de la mayor responsabilidad ante la sociedad, no solo la actual sino ante las futuras

generaciones ya que pueden fungir como el instrumento idóneo de la capacidad de control de la administración para inducir la satisfacción de sus demandas.

Lo anterior nos conduce a preguntarnos ¿cuales deberían ser las propuestas concretas de la currícula para entrenar a un servidor público en el sistema de control y evaluación de largo plazo, y cubrir con ello el perfil enunciado?.

Actualmente existen esfuerzos importantes encaminados a este objetivo, el gobierno del Estado de México en lo correspondiente al control interno ha instituido con la participación de diversas instancias educativas posgrados que van desde diplomados a maestrías sobre el control y algunos instrumentos jurídicos, de auditoría, y evaluación, aún cuando en ellos se toca necesariamente materia so tópicos de la planeación del desarrollo es necesario crear una especialidad de control y evaluación interna de la planificación del desarrollo.

¿Que ocurriría con la intervención del contralor interno de carrera?, su actuación se reflejaría en la revisión de la formulación del plan, vigilando su debida integración asegurando:

- Un diagnóstico que muestre las fortalezas y debilidades de la situación actual.
- La existencia de los escenarios de la evolución de los fenómenos que han determinado el estado actual del desarrollo.
- La formulación de mecanismos para modificar la tendencia de los fenómenos.
- La propuesta de una estrategia de desarrollo cuyas políticas contemplen propiciar instrumentos idóneos para abatir los rezagos a pesar de las restricciones emanadas de la escasez de recursos.
- La existencia de una selección de programas acordes con la estrategia de desarrollo sobre la cual se distribuya adecuadamente la asignación de recursos.
- La existencia de un proceso de evaluación antes, durante y al finalizar los ejercicios de ejecución programática y la formulación de recomendaciones para ajustar o modificar las acciones de corto y mediano plazo.

Todo ello en el marco del código de conducta de los servidores públicos, lo cual implica el apego cabal a las normas establecidas.

El servicio llamado a vigilar la realización de estas tareas es el profesional del control interno de cada una de las dependencias que intervienen como globalizadoras, normativas y operativas del proceso descrito.

Por otra parte, hay que cuidar que al tiempo que se realicen las acciones para crear el servicio público de carrera de control y evaluación interno, se extiendan los esfuerzos de control y evaluación interno, se extiendan los esfuerzos de los servidores públicos que desempeñan otras funciones y especializaciones y evitar con ello un desequilibrio en la preparación de los recursos humanos que requiere la totalidad de la administración pública.

Lo anterior demanda esfuerzos precisos de planeación burocrática, es decir planeación administrativa en función de los requerimientos de la planeación del desarrollo.

Ante estas necesidades resulta interesante ligar las características de los servidores públicos dedicados al control y la evaluación del desarrollo con las características deseadas de una administración pública de cara al futuro.

Una administración institucionalizada en el sentido propuesto de estar correctamente conformada en sus órganos de dirección y gestión en los tres niveles de gobierno, con mecanismos unificados de dirección en la política de personal público requiere de órganos de control y evaluación interno de las diversas dependencias, que sea homogéneo en su estructura con personal homologado en su capacitación profesional y dirigido por políticas uniformes en su actuación, concertada con la intervención de cuadros directamente preparados para ello.

La sincronía en las respuestas a las demandas sociales implica además de políticas homogéneas la preparación de los servidores públicos en los fenómenos sociales y económicos que requieren de su intervención y un amplio conocimiento en la gestión pública, el mas preparado debe ser el personal de los órganos de control por su papel en el mantenimiento del ritmo de actuación de los demás servidores públicos.

En el equilibrio de las administraciones públicas, federal, estatal y municipal se debe buscar la existencia de servidores públicos expertos en la aplicación de las normas en la federación, en la operación de programas en el ámbito municipal y de ambos en la estatal, el contralor interno de carrera debe consolidar la actuación de los tres niveles de administración.

La laborización de la administración pública requiere de la revisión de los marcos jurídico y normativo para que queden asegurados los derechos laborales de los servidores públicos entre los cuales los localizados en los órganos de control al igual que los empleados de confianza, cumplan sin detrimento de sus derechos, cabalmente con el código de conducta.

La democratización para el control y la evaluación de la evaluación de la planificación del desarrollo significa para los ciudadanos, tener acceso en igualdad de condiciones al desempeño de estas funciones, lo cual genera y fortalece la calidad participativa de la sociedad en el desarrollo.

Profesionalizar la función del control interno y la evaluación, implica el establecimiento de la especialización de los egresados en las diversas carreras, en virtud de que la planificación del desarrollo es multidisciplinaria y cualquier egresado de la enseñanza superior que tome la especialización en esta disciplina incrementará el enriquecimiento de la función con los conocimientos de su formación básica.

En la planificación administrativa se debe contemplar la dotación de la capacidad necesaria: humana, técnica y tecnológica, a los órganos de control para asegurar el desempeño de sus funciones en relación directa de los requerimientos de la planificación del desarrollo.

D. Conclusiones

Pueden ser propuestos modelos muy avanzados o que se presuman adecuado en busca de la eficiencia del contralor interno de carrera dentro del marco del cumplimiento cabal de un código de conducta establecido y avanzar, pero difícilmente alcanzaran plenamente su objetivo por los escollos que sustenta la falta del conocimiento necesario como agente del desarrollo.

La armonía entre las acciones el sector público y los niveles de desarrollo deseados tienen como guía la profesionalización de los servidores públicos, una profesionalización que debe ser interdisciplinaria porque es un requerimiento ontológico.

Cuando en un país como México, se busca ocupar un lugar conveniente en el concierto de los mercados internacionales resulta indispensable armonizar las acciones de su administración pública con los requisitos sociales del desarrollo y los del crecimiento económico.

Tal expectativa de competencia solo puede ser aprovechada si se cuenta con ventajas comparativas que en lo económico y en lo social significan erradicar los obstáculos del crecimiento en forma ordenada, adaptando las nuevas tecnologías y produciendo las propias, en la medida que las segundas se arraiguen podrá romperse el círculo vicioso del estancamiento provocado por la tardía llegada a la modernidad y las debilidades para enfrentar la globalización.

En ello el papel de la administración pública es el de mejorar sus cuadros, para que los servidores públicos adopten su papel como impulsores del desarrollo y desaparezcan las rigideces propias de una burocracia ancestral.

Es importante dejar en claro que a nuestro país le queda todavía un largo trecho que recorrer para enfrentar en condiciones de igualdad al mundo desarrollado, internamente las actividades productivas no se han fortalecido lo suficiente como para cubrir las necesidades de bienestar de la población y generar excedentes para la competencia, es por esto que no se debe dejar de lado, ahora menos que nunca, al control y la evaluación del proceso de planeación del desarrollo y menos aún a la figura central de este proceso personificada en el servidor público llamado a realizar estas actividades, de su profesionalización depende la buena actuación de muchos otros servidores y de ello mejores opciones para alcanzar una mejor situación social.

XVII. El Servicio Público de Carrera en la Función de Evaluación y Control; Antecedentes y Prospectiva

C. P. Raúl Armas Kats
Contralor Interno en la Secretaría
de Administración del GEM.

A. Introducción

“En la actualidad, el arte del gobierno reclama mayor profesionalización, es decir, mayores capacidades para enfrentar los retos de un mundo cambiante.”⁹⁵

Atinada frase de Ricardo Uvalle, que nos permite reflexionar sobre las tendencias de la administración pública, en un entorno de globalización, al cual no escapan los países como el nuestro, en vías de desarrollo y con severos problemas en su administración.

Desde hace aproximadamente una década, hay un tema que ha llamado la atención de estudiosos del arte de la administración pública y del personal inmerso en el aparato burocrático, sobre todo de nuestro estado, y este es el “servicio público de carrera” conocido también como servicio civil de carrera, siendo esta quizá uno de los anhelos más altos a que puede aspirar un país. Para abordar este tema, considero pertinente señalar la definición del Instituto Nacional de Administración Pública que, desde una óptica personal clarifica y explica por sí mismo que es el servicio civil de carrera:

“El servicio civil de carrera, es la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores, la realización de una auténtica carrera como servidor público”.⁹⁶

Como puede apreciarse de la definición, el servicio civil de carrera, no es más que la oportunidad que se brinda, por una parte, a las personas que ingresan al servicio público, de ascensos y prestaciones, y por otra, para dar ala ciudadanía una administración pública más eficiente y en permanente evolución.

B. Breve Reseña del Servicio Civil

El servicio civil de carrera, se debe fundar básicamente en 3 características; la estabilidad, el escalafón y el mérito, siendo importante mencionar que aún y cuando en México, apenas se inicia de manera seria y formal con esta práctica hay países desarrollados, como Inglaterra, Francia y algunos latinoamericanos como Colombia, Venezuela y Uruguay, en los que el servicio civil se encuentra formalizado, a manera ilustrativa, se mencionarán a continuación aspectos generales en los países señalados:

C. El Caso Inglés

A raíz del crecimiento de las funciones gubernamentales durante el siglo pasado, fue necesario crear un aparato (sistema) administrativo eficiente, que permitiera responder a las nuevas exigencias, para lo cual primeramente se inició el servicio civil de carrera de forma tradicional. Sin embargo, a partir de 1840, la Escuela de Cuadros se encargó de formar servidores públicos, que al concluir sus estudios, iniciaban su carrera como tales, desde el nivel más bajo, logrando llegar, con base en méritos, hasta Oficiales Mayores.

Para lograr subir en la pirámide estructural, los méritos se logran a través de exámenes objetivos, controlando la permanencia del personal reclutado, por medio e vigilancia realizada por el Departamento de Servicio Civil.

Vale la pena señalar, que en caso de que algún funcionario de carrera desee aspirar a un cargo político de elección, debe declinar a supuesto como funcionario, de esta manera, si bien es cierto, el servicio civil de carrera limita como máxima aspiración por este medio el cargo de Oficial Mayor, no obstaculiza el crecimiento y aspiraciones mayores a este, a los servidores públicos.

D. El Caso Francés

Como inicio, debemos señalar que la función pública en Francia cuenta con características básicas, como son que cualquier persona puede participar en concursos para la selección de personal público y una vez ingresado, tiene derecho a seguridad en el empleo y promociones, pudiendo ser despedidos solo por faltas graves de disciplina.

A partir de 1945, con la creación de la Ecole Nationale de Administración de Francia, como Centro Gubernamental de Altos Estudios, se diseñaron programas universitarios para la formación de servidores públicos, destacando, dentro del funcionamiento global del servicio civil en este país, que la administración pública se divide en servicios funcionales por cada ministerio, lo que ofrece al empleado, la oportunidad de seguir una carrera limitada en cada servicio, funcionando esto a través de departamentos, en los que el Ministerio encargado de una rama de la

⁹⁵ Uvalle Berrones Ricardo, Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.

⁹⁶ Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, Numero 14-15, México.

administración pública tiene su propio sistema y es responsable de los resultados que se obtengan implicando que la contratación y el ascenso, sean movimientos que se den al interior del propio departamento.

Al igual que en el caso de Inglaterra, los ascensos se otorgan, con base en el sistema de mérito, en el cual, una comisión elige entre los aspirantes al mejor candidato, con base en sus conocimientos, aptitudes y capacidad para dar respuesta a problemas de difícil solución, siendo importante destacar que la duración promedio, para que un empleado ascienda del menor grado al último nivel, fluctúan entre 20 y 25 años.

E. El Caso Colombiano

En la denominada ley 19, se establecen las bases fundamentales para la modernización de la administración pública, entre cuyos objetivos destaca la institucionalización del servicio civil y la preparación técnica de funcionarios, siendo en 1962, cuando se constituye el Primer Estatuto de Servicio Civil y se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

De manera similar a los casos citados con anterioridad, la implementación de esta Legislación, busca asegurar por un lado, la selección, producción y estabilidad de funcionarios públicos y por otro, tratar de erradicar los vicios de la administración en países en desarrollo, como el nepotismo, negligencia o favoritismo, por señalar tan solo algunos.

F. El Caso Uruguayo

En 1959, se crea la Oficina del Servicio civil, responsable de la capacitación del personal en función de las necesidades del país, así como de la implementación de la carrera administrativa y de la Organización de la Administración Estatal, hacia 1967, se constituye la Oficina Nacional de Servicio Civil, con las mismas funciones y dependencia del Poder Ejecutivo.

Para 1976, se suprime la Oficina Nacional de Servicio Civil, sustituyéndose por oficinas sectoriales de servicio civil, y sus cometidos se distribuyen entre varios órganos gubernamentales, entre los que destacaba la Secretaría de Planeamiento, rectora del Servicio Civil.

No obstante que en los países señalados, se cuenta con una base sólida que da vida al servicio civil de carrera, es importante mencionar que en los países europeos, lo asentado en las legislaciones se lleva a la práctica, en tanto que en los países en vías de desarrollo, la instrumentación del servicio civil no ha pasado más allá de buenas intenciones, esto considerando, por ejemplo que en el inicio de los 80'S, tan solo el 2.4% del personal que laboraba en oficinas públicas en Colombia, formaba parte de la Carrera Administrativa.

G. El Servicio Civil de Carrera en México

En nuestro país, se han sentado las bases para el servicio civil, en específico, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado "B", detalla:

- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.
- VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad."

Bajo este esquema el Gobierno Estatal, plasmado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, la necesidad de aumentar la efectividad social del aparato administrativo, haciendo sus actuaciones productivas, ejerciendo un control adecuado que garantizara el pleno ejercicio de los recursos asignados.

Sin embargo, para lograr esto también considera la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos y de esta manera garantizar que su desempeño se lleve a cabo con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, situaciones que en el Ejecutivo Estatal, y durante los casi seis años de la presente administración, han sido el punto de arranque de su actuación y el motor que ha permitido contar con las personas adecuadas en el lugar idóneo.

Es importante señalar, que en congruencia con lo establecido en el citado plan, dentro de las adecuaciones realizadas en la presente gestión gubernamental, fue aprobada la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que contempla un sistema de profesionalización de los servidores públicos generales, en cuyo contenido destaca:

- a) La definición de un catálogo de puestos pro dependencia, que debe contener el perfil, requisitos, nivel salarial y escalafonario que corresponda.
- b) La implementación de un régimen escalafonario
- c) Estructuración de programas de capacitación

Para llevar a cabo esta labor, se señala como responsable de este proceso, una comisión mixta de escalafón, presidida por el titular de la dependencia, quien será responsable de vigilar que el sistema de profesionalización se desarrolle de acuerdo a lo establecido en la propia Ley.

A manera de reflexión, es válido señalar que anteriormente, la Secretaría de la Contraloría contaba con un alto porcentaje de personal que no reunía el perfil para desempeñar las funciones inherentes al área, es decir, no contaba con una licenciatura, lo cual limitaba el campo de acción y visión de los problemas y situaciones que habitualmente se presentaban en algunos puestos, en los que es necesario tomar decisiones.

Desde esta óptica, la acción tomada con anterioridad a la emisión de la ley, fue la de establecer como requisito indispensable, el de que el personal a desempeñar los puestos de decisión contara con licenciatura y que los aspirantes a ocupar un lugar en la Dependencia, al menos cumpliera con el perfil requerido en la plaza, de esta manera, se cubría el aspecto relativo a la selección del personal.

Sin embargo, esta acción por sí sola no era suficiente, por lo que se estableció como segundo paso, especializar en las distintas ramas a todos los servidores públicos integrantes de la Dependencia, promoviendo cursos, diplomados, especialidades y maestrías en las ramas de responsabilidades, auditoría y evaluación, áreas que constituyen los 3 pilares fundamentales del control gubernamental.

Este aspecto, además del tiempo en el servicio y calificación en el desempeño de las labores encomendadas, marcan las oportunidades de ascenso, lo que garantiza, por un lado la institucionalidad de los servidores públicos, su experiencia y la certidumbre de que ante cambios acelerados y novedosos, el ocupante del puesto, encontrará la mejor alternativa de solución y adaptación y por consecuencia, la continuidad en las funciones.

H. Necesidad de un Servicio Civil en el Ambito de la Evaluación y el Control

Como se ha podido observar, existen diversos puntos de convergencia entre el servicio civil en países desarrollados y en no desarrollados, al igual que la formación profesional en entidades públicas y privadas esto tiene una explicación lógica y muy simple, si asimilamos el aparato gubernamental con la estructura de una organización privada, podemos detectar que en las entidades privadas, se requiere de especialistas en sus campos de actuación (ventas, producción, contabilidad o relaciones), por igual, la administración pública es, quizá la empresa más compleja que puede existir, puesto que al igual que las grandes firmas cuenta con filiales (secretarías) que son responsables de asuntos agrarios, financieros, fiscales, de control, administración, construcción, etc.

Si bien es cierto, los dos ámbitos persiguen fines distintos, por un lado el lucro y por otro el servicio al ciudadano, no menos real es que dichos fines no se cumplen si no se actúa con eficiencia, eficacia y oportunidad, situaciones que van directamente relacionadas con el elemento humano, que es el responsable de diseñar, implementar, ejecutar y controlar todo el proceso par allegar al fin u objetivo deseado.

Por esta razón, se hace evidente, la necesidad de contar con colaboradores que tengan como atributos, la capacidad y conocimientos sobre el tramo de competencia que los atañe, situación que no es posible con políticas y cambios sexenales que frustran y desgastan el actuar público y evidencian ineficiencias que son pagadas por los habitantes de una localidad o entidad federativa.

Durante la presente administración gubernamental en el Estado de México, se ha realizado un esfuerzo sin precedentes por profesionalizar a los servidores públicos en todos sus niveles, sobre todo en el aspecto del control, a efecto de, por una parte, ser un filtro natural que permita acceder a puestos de mayor responsabilidad, sólo a aquellos que cuentan con conocimientos formales y prácticos y por otra, explotar el potencial de los individuos que forman parte de aparato burocrático.

Esta profesionalización, ha permitido explorar campos, que no había sido atacados en el caso de nuestra entidad, considerando desde una óptica particular, que el más significativo de los avances en materia de contraloría, ha sido el de evaluar actividades sustantivas del quehacer gubernamental, porque ante una cada vez más exigente sociedad, no basta únicamente decir que no hay fugas o desvíos de recursos, sino que es necesario ir más allá y tener la convicción de que las acciones emprendidas han permitido abatir adecuadamente y en su caso, proponer medidas que permitan programa, para con esto conseguir el objetivo básico, elemental y en todos sus ámbitos, evolucionando a la velocidad que la propia sociedad lo requiere.

Sin embargo, este gran esfuerzo, es tan solo, el primer escalón hacia la profesionalización, puesto que en caso de no tener continuidad este proyecto, con un sustento legal y real que dé obligatoriedad al escalafón y en general al servicio público, no será más que una moda sexenal, en la cual, se corre el alto riesgo de desdeñar a todos aquellos elementos humanos que han demostrado capacidad y conocimiento para que el control evolucione a la par de los requerimientos de la ciudadanía, cayendo en una regresión a viejas prácticas, como el amiguismo, compadrazgo y la improvisación. Quizá venciendo estos obstáculos, podríamos aspirar a ser un Estado y una Nación en vías reales de desarrollo.

Considero como colofón a este breve artículo, que es necesario formalizar con reglas claras el servicio público, para mejorar la atención a los problemas de la sociedad, y avanzar en congruencia con los discursos políticos, siendo la administración pública el soporte de los mismos y el brazo ejecutor de las visiones de los gobernantes, por lo que, considerando que el Organismo de Control Interno del Ejecutivo Estatal ha sido el precursor de este

servicio público – en la práctica – pueden considerarse las experiencias adquiridas a efecto de extender hacia las demás ramas de la administración, los esfuerzos y beneficios de este manejo de persona.

Por último, creo necesario que a la par de esta legislación, debe establecerse de manera formal al interior del Gobierno una comisión de investigación en los campos que componen la administración pública, para que se permita contar con una visión global de tendencias y evoluciones de administración pública, dentro de cuyo entorno, obviamente se encuentra el control y la evaluación.

Es importante destacar que más allá de ser teóricas las investigaciones señaladas, debería vincularse un intercambio cultural con los países líderes en las distintas ramas de quehacer público, para aprender, y confeccionar planes de profesionalización acordes a la particularidad del caso Mexicano y específicamente del Estado de México, no implantándose modelos bajo otra ideología, sino ajustados a la mentalidad y el sentir del mexicano.

En síntesis, la Administración Pública Mexicana ha tenido intentos serios en la implantación de un servicio civil, sin embargo, estos han quedado en niveles en su mayoría de buenas ideas, pero que no han sido aterrizadas a la práctica, es importante que el gran esfuerzo realizado en el Órgano de Control del Ejecutivo Estatal, continúe y sobre todo es necesario que el cuerpo directivo sea guiado por el interés de las mayorías y se libere de injerencias políticas, es decir, que no se dependa de designios políticos, para conservar un puesto, sino que el mérito y los conocimientos sean los verdaderos impulsores del desarrollo del personal, permitiéndose con esta acción, que el cuerpo directivo y los designados por cuestiones políticas, cuenten con una mejor compenetración y coordinación, proponiendo un progreso real, que obtenga frutos a mediano plazo y sin cambios bruscos con cada cambio de administración.

Ya para terminar y como medida de reflexión final, vale la pena recordar lo establecido en el Plan de estudios de Ciencias Políticas y Administración Pública de mil novecientos cincuenta y ocho, para resaltar la importancia del servicio público de carrera.

“La carrera cobra gran importancia y utilidad en la medida en que forma a un administrador que tenga un sentido político de la administración y a un experto en cuestiones políticas que tenga un sentido de la administración del poder y que disponga, en su auxilio, de los métodos y las técnicas sociológicas, económicas y jurídicas”.

XVIII. El Servicio Civil de Carrera en el Ambito De la evaluación y el Control Gubernamental

C.P. Ramón Fragoso Gómez
Contralor Interno en la
Secretaría de Ecología del GEM.

A. Generalidades

De acuerdo a lo establecido en el Diccionario de Política y Administración Pública, el servicio civil de carrera se aplica todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo a los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular.

Dicho en otras palabras, el servicio civil de carrera debe ser entendido como el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez altos niveles de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales, como respuesta a las demandas públicas que el Estado recibe a través de su aparato administrativo.

Lo anterior implica la necesaria profesionalización del servidor, misma que tendrá su expresión en la aplicación de esquemas adecuados de reclutamiento, selección, capacitación, evaluación al desempeño, ascenso y estímulos.

Partiendo de la definición citada, al hablar de servicio civil de carrera, debemos de entenderlo desde dos perspectivas o puntos de vista diferentes. En primer lugar, a partir de los beneficios que acarrea para el servidor público y en segundo lugar, desde las ventajas, que conlleva para el mejoramiento de la función pública.

Si nos referimos al provecho que recibiría el servidor público tendremos que hablar de que este le garantice, en caso de reunir los requisitos necesarios, su permanencia en el servicio, la posibilidad de desarrollarse profesionalmente y así ascender a puestos superiores con remuneraciones acordes al puesto y obtener al término de su carrera, condiciones dignas para el retiro.

Si lo analizamos desde la perspectiva de la función pública, ésta tenderá a ser más eficiente ya que contará con elementos mejor preparados, así como también a establecer mecanismos que permitan la continuidad en los planes y programas que se propongan, ya que en principio, el elemento humano con que cuente será el mismo de periodos anteriores y se podrá contar con la experiencia y conocimiento adquiridos previamente. Sin embargo, es necesario analizar con detenimiento lo que el servicio civil de carrera implica, no dejarnos llevar por la creencia de que su mera implantación resolverá de manera mágica los problemas, tan añejos como complejos, que enfrenta nuestra Administración Pública.

Según el Diccionario de Política y Administración, desde un punto de vista técnico, el servicio civil de carrera se apoya en siete principios.

1. Las clasificaciones

Se refiere a que todas las actividades que se realizan en la Administración Pública se encuentren clasificadas de acuerdo a los puestos que la integran. Esto supone la estructuración de diversos catálogos que, además exigen el conocimiento de cada una de las funciones gubernamentales..

2. Selección

Este principio se divide en el reclutamiento, los exámenes, el periodo de prueba y el nombramiento.

3. Escalas, Promociones y Calificaciones

Esto se basa fundamentalmente en las clasificaciones de los diversos puestos que integran la actividad administrativa pública. Las escalas de salarios representa la justa retribución de acuerdo al grado de especialización y responsabilidad que cada puesto de trabajo exige, las promociones y las calificaciones suponen también la elaboración de criterios tipo, que permitan evaluar justamente los resultados obtenidos de cada trabajador.

4. Equidad en la Distribución de Oportunidades

Se considera como el punto principal del sistema

5. Las Asociaciones de Empleados

Este principio obliga a reconocer el derecho de asociación que tienen los empleados en agrupaciones abocadas a la defensa de sus intereses. De acuerdo con este principio, se deben de considerar las agrupaciones sindicales ya

existentes e implica una negociación con ellas, para que el sistema de servicio civil de carrera no entre en conflicto con éstas.

6. La Actividad Política

Resulta claro que no existe una administración pública neutral de la manera en que la concibe Weber en su modelo ideal, por lo tanto, es necesario reconocer que, especialmente en un sistema democrático pueden existir servidores públicos eficientes pero no necesariamente coincidentes con la ideología en el poder. Este principio supone, por lo tanto, la posibilidad de conciliar esta situación sin que, por existir diferencias ideológicas un servidor público con las características requeridas por un determinado puesto sea destituido de su cargo.

7. El Esquema de Organización

La organización del servicio civil de carrera obliga a la instrumentación de una serie de órganos cuya dirección se ubica en una oficina central, con cuerpos administrativos subordinados en cada una de las dependencias que integran la Administración Pública.

B. Objetivos del Servicio Civil de Carrera

- Responder a las expectativas ciudadanas de atención, por parte del servidor público.
- Atender las necesidades de permanencia, desarrollo y promoción del trabajador.
- Contribuir al cumplimiento de la misión de los gobiernos federal, estatales y municipales.

C. Medios para su establecimiento en el Ambito Gubernamental

- Creación y promoción de una nueva "Cultura de Servicio"
- Modernización de los sistemas de administración de los recursos humanos orientados a la:
- Selección acorde a las necesidades del puesto
- Remuneración adecuada a la función del empleado
- Promoción de los valores en el servicio público
- Capacitación en el puesto
- Desarrollo para puestos de mayor responsabilidad
- Ascenso y promoción en la escala jerárquica
- Permanencia productiva en la institución
- Otorgamiento de estímulos a la productividad
- Planes de retiro digno

D. Impactos en el Servidor Público

Considerando que el personal es el elemento más valioso, el servicio civil de carrera deberá proporcionar resultados importantes para los empleados, como son los siguientes.

- I. Profesionalizarse, es decir especializarse en el ejercicio de las funciones a su cargo, conforme a las tareas sustantivas y administrativas de la dependencia o entidad a la que pertenezca.
- II. Ordenar los puestos en ramas y grupos de especialidad, de tal forma que se faciliten trayectorias de ascenso y promoción que sean accesibles a todos y cada uno de los trabajadores, bajo reconocimiento de sus aptitudes y méritos.
- III. Otorgar remuneraciones equitativas, acordes a la responsabilidad de cada trabajador en su puesto.
- IV. Establecer la posibilidad de ascensos salariales en el mismo puesto, de acuerdo con su desempeño y méritos reconocidos.
- V. Ofrecer al empleado esquemas de capacitación personalizados que lo preparen para concursar en la ocupación de puestos de mayor responsabilidad, jerarquía e ingresos.
- VI. Reconocer e incentivar el desempeño y productividad de los trabajadores.
- VII. Diseñar para cada trabajador un plan de vida y desarrollo, como apoyo a la superación personal y al retiro digno del servicio.

Para lograr los resultados, la dependencia o entidad que instrumente el servicio civil de carrera requerirá de:

1. Instrumentar, complementar o adecuar su sistema de administración de recursos humanos a fin de que contemple:
 - La estructura de puestos requerida por la dependencia o entidad y los perfiles correspondientes.

- La identificación de las fuentes de reclutamiento de candidatos, tanto internas como externas.
 - Los mecanismos de selección de candidatos para el ingreso al servicio civil de carrera, que garanticen la satisfacción de los requisitos de ocupación contenidos en los perfiles de puesto
 - Programas de capacitación por puesto o familiar de puestos afines, para la especialización y superación profesional del servidor público.
 - Programas individualizados de capacitación acordes con las necesidades y potencial específico de cada empleado, que le permitan ocupar puestos de mayor responsabilidad.
 - La asignación de salarios acordes con la responsabilidad del puesto.
 - Esquemas de reconocimientos e incentivos al desempeño, productividad y mérito conseguidos por los servidores públicos en su puesto y equipos de trabajo.
 - Planes de carrera personalizados acordes con el perfil, capacidades y aspiraciones de cada servidor público.
2. La promoción y fomento de una cultura de servicio público acorde con las demandas y necesidades de la dependencia o entidad, de sus trabajadores y la sociedad.

El servicio civil de carrera deberá contribuir o producir resultados positivos para la sociedad en general y para el ciudadano usuario de los servicios gubernamentales en lo particular, tales como los que a continuación se enuncian:

- Atención y trato diligente, atento, honrado y eficiente.
- Información oportuna sobre los trámites que desea realizar
- Gestiones simplificadas y ágiles, que le signifiquen ahorro en tiempo.
- Bienes o servicios de calidad y al más bajo costo posible.

Por su parte, las dependencias y entidades en las que se instrumente el servicio civil de carrera, como consecuencia deberán contar con empleados motivados y ubicados en el cargo más adecuado a sus aptitudes e el servicio público, observándose los siguientes resultados:

- Mejoras en sistemas, procedimientos y trámites de atención al usuario.
- Un ambiente laboral de productividad, calidad y estímulo al buen desempeño.
- Mejora de la imagen institucional, ante los propios empleados y ante el público en general.
- Un desempeño de sus servidores públicos apegados a los valores de conducta.

E. Reforma del Estado y Servicio Civil de Carrera

- La reforma del Estado necesariamente implica una reforma administrativa, pero para que ésta sea eficiente, deberá ir aparejada con reformas en todos los otros ámbitos en los que el Estado participa.
- La reforma administrativa tiene que contemplar necesariamente, los mecanismos idóneos para lograr la profesionalización del sector público y/o la implantación de servicio civil de carrera.
- La reforma administrativa no debe ser concebida, según el Dr. José Juan Sánchez, “Como un simple acto de modificación en la estructura orgánica que se ejecuta de una vez, sino que es un proceso de cambios permanentes que se proyectan en el tiempo... no se cumple por decreto sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes”.
- La implantación de un sistema de servicio civil de carrera en un país como el nuestro, deberá ser considerado como una herramienta más para el logro de los objetivos que persigue el gobierno. No deberá considerarse como la “varita mágica”, que solucionará todos los problemas.
- Aunado al sistema de servicio civil de carrera deberá enfatizarse en la necesidad de exaltar una serie de valores que deben tener los servidores públicos: honestidad, vocación del servicio, lealtad –no hacia sus jefes sino hacia el público al que sirven-, por señalar sólo algunos.

F. Consecuencias de la Falta del Servicio Civil de Carrera

La falta de servicio civil de carrera ha producido consecuencias no muy afortunadas. Su falta de racionalidad ha provocado diferentes retribuciones injustas, inexplicables y notorias, totalmente ajenas a la voluntad y a la participación del funcionario que trabaja impávido en un sistema en el que sin mediar mérito o demérito de su parte se sube y se baja matando cualquier incentivación o motivación, sin quedar rastro por supuesto de causa-efecto entre la dedicación al trabajo, el desempeño del puesto y lo que le “tocaba” en el reparto anual. Todo ello sin más razón que la sinrazón.

Por lo que toca al os ascensos, dado el panorama expuesto, la carrera se ha convertido en una difícil peripecia para salvar dificultades su obstáculos, y l o que menos vale es la profesionalización.

Si a todo lo anterior, le añadimos las irregularidades del sistema retributivo –discrecional no normado- podemos señalar algunas de las consecuencias que se han generado, y que convierten el panorama en algo poco alentador.

- 1) Podemos afirmar que la Administración Pública Mexicana no tiene estructurado un servicio civil de carrera para los funcionarios. Existen normas para los trabajadores de base” pero su planteamiento y desarrollo nunca ha llegado a alcanzar los fines propuestos. Esta situación ha producido una desprofesionalización irreparable, tanto o más grave que la libre designación. La conjunción de ambas ha creado unos ámbitos de arbitrariedad, muy difíciles de atajar, cuyo resultado ha sido que cualquiera puede ocupar cualquier puesto sin suficientes garantías de rigor profesional.
- 2) La falta de una carrera profesional regulada y estructurada genera en cualquier organización y la Administración Pública no es la excepción, la inseguridad de sus componentes, al no saber la manera de ascender o de mejorar económicamente o bien de asegurar el nivel alcanzado. Este “vacío” tiende rápidamente a llenarse por la elaboración de “reglas” propias, en las que el fin de la supervivencia juega un papel destacado y lo que es aún peor: a mayor grado de inseguridad en las pautas de comportamiento de una organización crece en proporción la falta de atención a los fines y objetivos organizativos, con lo que el individuo ya no se dedica a trabaja, o lo hace en la menor medida posible, porque sus preocupaciones están en otra parte.

Existe por tanto entre los funcionarios una conciencia ampliamente generalizada de que le mérito profesional no tiene nada que ver con la promoción ni mucho menos con las mejoras económicas.

Que importante sería conocer los resultados de los estudios, que sin duda tienen que existir, sobre ausentismo, motivación, factores de satisfacción –insatisfacción para ratificar todo lo anterior. Al no disponer de ellos, no podemos más que guiarnos en apreciaciones personales contrastadas –eso sí. Con las impresiones de colegas de cuya capacidad y dedicación al servicio público no existe la menor duda.

Por tanto la ausencia de estímulos y alicientes para convertir a la función pública en una profesión producen en unos casos una desmoralización grave, en otros un oportunismo desaforado. Uno y otro son caldo de cultivo de males tan profundos, que cuando se introducen son de difícil y costosa erradicación.

G. La Reforma a la Administración Pública

El Plan de Desarrollo Nacional 1995-2000 considera que una Administración Pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población y un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y para el avance democrático para lo cual es necesario una reforma del Gobierno bajo las siguientes líneas de acción.

- Promover la descentralización administrativa para acercar la administración a la ciudadanía.
- Profesionalización de los servidores públicos, para dar continuidad a los programas de trabajo.
- Sistema de control y rendición de cuentas que permitirá una mejor fiscalización del uso de los recursos.
- Modernización de la gestión pública, mediante la revitalización de sus esquemas de trabajo, reorientación de incentivos, simplificación de procedimientos y modernización de los métodos de gestión, se necesita esquemas más flexibles y transparentes que respondan con agilidad a las necesidades y particularidades de la población
- Simplificación y adecuación del marco normativo, para actualizar la normatividad en las funciones globales y de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público.
- Responsabilidad de servidores públicos a través de modernizar la legislación y aplicación en la materia.

H. El Servicio Civil de Carrera en los Organos de Control

La Secretaría de la Contraloría del GEM ha insistido en que lo primero sería elaborar un estatuto jurídico general que sea consensado con las distintas fuerzas políticas, en el que se regulen los principios básicos para el acceso a la función pública. Siendo un estatuto que derogue la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que contenga principios o reglas básicas aplicables a toda las administraciones públicas; dando lugar al elaboración de estatutos particulares que regulen los sistemas de acceso y de promociones dentro de estas dependencias, de acuerdo a su naturaleza y al origen de sus componentes y de sus integrantes.

Lo que se pretende con esto es que tengamos una administración de especialistas en la materia y no de generalistas, como sucede actualmente; que haya una distinción clara entre cargos administrativos y cargos políticos pues no hay duda seguramente que de director general o de subsecretario para arriba, los que constituyen el soporte de la administración deben ser profesionales capaces, con continuidad y estabilidad, y que

hayan accedido a su cargo por tres principios fundamentales: mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. Todo lo demás es engañarnos y seguir potenciando un sistema de despojo, de lo que otros países se han librado.

No pueden hacerse esfuerzos de reforma sin contar con la opinión positiva de los servidores públicos, o de los que pretenden serlo; debe realizarse una amplia campaña de difusión y de concertación con los sindicatos para que alienten una propuesta o iniciativa de ley que vaya de la mano con los derechos legítimos de los sindicatos que representan a los servidores públicos. En estos momentos los sindicatos únicamente apoderan a los trabajadores de base, que si bien son numerosos e importantes, no son los más representativos ni los que toman las decisiones; en la pirámide burocrática debe existir una sindicación que regule por igual a los llamados trabajadores de confianza y a los de base, el derecho de sindicación deber ser general y no parcial, por esta razón, la primera propuesta del estatuto y de confianza. A estos últimos, paradójicamente la ley vigente de 1963 los excluye de su ámbito de aplicación y son a los que menos confianza se les tiene.

La creación de la carrera dentro de la administración pública es urgente y necesaria.

Los esfuerzos que han realizado algunas entidades federativas y los que han encabezado recientemente el Gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y de la Contraloría de la Federación han sido insuficientes.

I. Avances de la Secretaría de la Contraloría en beneficio del Servicio Civil de Carrera

- Se ha fortalecido el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la gestión pública a través de la adecuación del marco jurídico que rige su funcionamiento.
- Se creó la Comisión permanente de Contralores del Estado de México, como mecanismo para impulsar la consolidación y fortalecimiento de las contralorías municipales.
- Se ha logrado el funcionamiento de las contralorías en los 122 municipios.
- Se han impartido cursos, con lo que se han capacitado a servidores públicos municipales, fortaleciéndolos con asesorías.
- Se han editado boletines en auditoría pública para revisión de distintos rubros y programas, aplicables al sector central, auxiliar y municipal.
- Se presidió la coordinación general de la Comisión permanente de Contralores Estados-Federación, mecanismos de vinculación. De los Organos de Control de los ejecutivos estatales con el ejecutivo federal.
- Se encuentran laborando con el fortalecimiento de plazas siete delegaciones regionales de la Secretaría de la Contraloría como parte de la desincorporación.
- Se disminuyó la plantilla de personal de la dependencia sustancialmente. El personal representa el 0.3% del total del Poder Ejecutivo.
- El personal de la Secretaría ha participado permanentemente en cursos, seminarios, especializaciones, diplomados, maestrías y un doctorado como parte de la profesionalización.
- Se han promovido a servidores públicos a categorías que van desde Jefe de Departamento hasta Directores Generales, únicamente se ha contratado el 6% de personal adscrito en esta administración.
- Se ha actualizado permanentemente el Manual de Organización y Reglamento Interior de la Secretaría buscando que esté de acuerdo a la operatividad de la dependencia.
- El propósito de la de la Secretaría de la Contraloría es contar con una administración moderna con procesos simplificados eficientes y económicos, con alta calidad y oportunidad en los servicios.
- Se ha impulsado el Programa de Difusión y Aplicación de las Innovaciones Tecnológicas tendientes a fortalecer y vigorizar el Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- Se ha fortalecido a la dependencia con microcomputadoras personales, permitiendo asignar una microcomputadora por cada dos empleados.
- La SECOGEM cuenta con una vanguardista red aérea local distribuida en los pisos del edificio sede, con capacidad para compartir simultáneamente los recursos con microcomputadoras e impresoras en ambiente cliente-servidor, a través de un moderno microcomputador central, especializado para soportar el funcionamiento de sistemas empresariales.
- Se tienen sistemas autorizados de operación, creados para mejorar la calidad de los servicios, de los cuales un alto porcentaje apoyan funciones de carácter sustantivo.
- Para garantizar en mayor medida el aprovechamiento de la infraestructura de cómputo, el 84% del personal de la dependencia, esta capacitado para utilizar los sistemas autorizados y las microcomputadoras.
- El 100% del áreas que integran la Secretaría disponen del servicio de correo electrónico a través de cuentas personalizadas y con el acceso ilimitado a los bancos de utilización mundial, avance que permitirá a

corto plazo utilizar Internet para actualizar con mayor oportunidad el sistema de control y seguimiento de auditorías.

- En consecuencia con las políticas federales y estatales, la SECOGEM inicio en el año de 1997 un proceso de certificación a sus plataformas de operación con el fin de garantizar que los sistemas autorizados en la dependencia funcionen adecuadamente, durante y después del año 2000.

XIX. Situación Actual y Perspectivas del Servicio Civil de Carrera en los Organos de Control Interno

C.P. Armando S. Lara Pérez
Contralor Interno del Organismo
Auxiliar PROBOSQUE

A. Introducción

Antes de iniciar con el desarrollo del tema, quisiera mencionar lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos; en el artículo 108 primer párrafo señala: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como miembros de los Poderes Judiciales Federales y Judiciales del Distrito Federal a los funcionarios u empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Asimismo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el título séptimo de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y del juicio político en su artículo 130, establece "para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar; su calidad de servidores públicos, estará determinada por los ordenamientos legales respectivos".

B. Concepto

El definir el concepto de servidor público, lo considero de vital importancia, para poder situar el entorno del "Servicio Público de Carrera en los Organos de Control Estatales y Municipales", mejor conocido como servicio civil de carrera, cuyo objetivo principal; es llevar a cabo la profesionalización de los servidores públicos, logrando así la especialización de los mismos, en el desempeño de sus funciones, así como el mejoramiento de habilidades y la adquisición de valores y conocimientos, que les permitan su crecimiento como trabajadores e individuos y los posibiliten para ocupar cargos de mayor responsabilidad, dentro de las organizaciones públicas, en beneficio de su desarrollo laboral y de la población a la cual dedican sus esfuerzos.⁹⁷

El servicio civil de carrera, o carrera administrativa, se refiere al conjunto de normas, políticas, procedimientos de ingreso, permanencia y retiro del personal al servicio de la administración pública, las cuales, deben llevarse a cabo con criterios de objetividad, mérito e idoneidad en el puesto y una evaluación constante del desempeño que deberá ser complementada con un retiro digno.⁹⁸

C. Antecedentes

Teniendo un concepto general del servicio civil de carrera, me permitiré hacer algunos comentarios, sobre los antecedentes de éste en nuestro país y en nuestro estado, que es en donde me desempeño como servidor público del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Los orígenes se remontan a la época colonial, con la creación de la Secretaría de Cámara del Virreynato en 1756.

Desde la década anterior, se había preparado el terreno, tanto para el establecimiento de la Secretaría, como para la introducción del concepto del mérito para el ingreso al servicio, con la designación de Francisco Fernández como primer Secretario de esta Institución, tomando como base para su nombramiento su honorabilidad, calidad y experiencia, dándose con esto en México, el primer paso en la formación de un servicio civil de carrera.

De entonces a la fecha, han sido muchos los intentos por dar a la burocracia nacional, una seguridad en el empleo y en los ascensos, basados en la experiencia, probidad y profesionalismo de sus cuadros.⁹⁹

D. Situación Actual

El Plan Nacional de desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública, establecen que en consideración a la importancia del recurso humano, dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción, es necesario impulsar una cultura de servicio, que tenga como principio la

⁹⁷ Instituto Nacional de Administración Pública. como Servir Mejor a los Ciudadanos, INAP, 1999, p.12.

⁹⁸ Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar. Profesionalización de Servidores Públicos en el Estado de México.p.112.

⁹⁹ Mesa de Trabajo, Tema Profesionalización de los Servidores Públicos y Rendición de Cuentas, Dr. Guillermo Haro Bélches, Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, 1995.

superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual, el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización.

La continuidad y permanencia de los servidores públicos y el mantenimiento de programas de capacitación y actualización, juegan un papel preponderante en el ejercicio de la administración pública y consecuentemente, incidirán en una mayor eficacia y honestidad en el ejercicio de la función pública.

En el Estado de México, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, publicada el 23 de octubre de 1998, y que tiene como objetivo primordial, tutelar sus derechos desde el ingreso, garantizando estabilidad laboral, protege y resguarda salario y demás prestaciones, prevé estímulos y recompensas, para un mejor desempeño. Sienta además, las bases del servicio de carrera al reconocer que la naturaleza del trabajo burocrático, va más allá de una relación laboral, ya que cumple una función eminentemente social.

El capítulo II de la ley, se refiere al Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos Generales; en su artículo 99, establece “las Instituciones Públicas, establecerán un sistema de profesionalización, que permita el ingreso al servicio, a los aspirantes más calificados y garantice la estabilidad y movilidad laborales de los servidores públicos, conforme a su desarrollo profesional y a sus méritos en el servicio”.

El objetivo es que la acción pública, tenga un impacto directo y benéfico entre los individuos y dentro de la comunidad; darle cauce político y causa social para que la misma, trace las grandes líneas de seguridad, educación, salud y vivienda, que en desarrollo urbano o carrera económico o agropecuario.

La sociedad espera de quienes le servimos, planteamientos cada vez más certeros, densos y profundos. Exige libertad y demanda a la vez involucramiento; rechaza el paternalismo, pero reclama atención, no quiere promesas sino capacidad de respuesta, avances en uno y otros sentidos.¹⁰⁰

En este sentido, el papel que desarrolla el estado, tendrá que ser a través de una propuesta de gran visión, que integre las funciones básicas de todo buen gobierno, reflejadas en las secciones del servicio, que presta cada uno de los poderes que lo constituyen, esto es de gran trascendencia, porque se precisa su fin, el cuál tiene que ser la función de un estado con una administración pública dinámica, moderna, con una sólida cultura de calidad y servidores públicos profesionales, que atiendan los servicios con responsabilidad, oportunidad, constancia y mejora continua para la atención del interés del ciudadano.

Como se mencionó anteriormente, en nuestro estado, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos, contempla la profesionalización de éstos, pero sienta las bases para los trabajadores generales; sin embargo, el servicio civil de carrera, debe contemplar la inclusión del personal de confianza, hasta el nivel de director de área o equivalente, en el goce de las garantías de seguridad y permanencia en el trabajo, proveyéndoles capacitación y actualización para su desarrollo y aporte una mejor contribución a los fines de la administración pública. Lo anterior, tenderá a garantizar mediante un adecuado sistema de ascensos y desarrollo de personal de mandos medios; mayor eficiencia y eficacia en la administración pública, promoviendo mayores estímulos económicos, reconocimiento público y crecimiento profesional, en los niveles de operación, donde descansa el ejercicio de la gestión pública.

Formar personal técnico y de coordinación en la toma de decisiones de los servicios civiles, ha sido motivo de preocupación, ya que la escasa rotación –tanto horizontal como vertical- ha presentado limitaciones para el desarrollo permanente de la función pública, en perjuicio de la sociedad. La movilidad del personal bien planteada, es fundamental para la mejor operatividad de un servicio civil. Algunos países miembros de la OCDE como Francia, Austria, Nueva Zelanda, Estados Unidos entre otros; cuentan incluso con programas especiales para fomentarla, sobre todo en los niveles superiores.¹⁰¹

En el Estado de México y particularmente la Secretaría de la Contraloría, de la cual me siento orgulloso de pertenecer desde sus inicios; ha buscado de manera permanente la profesionalización de los servidores públicos que la conforman, prueba de ello, fue el programa de titulación de sus mandos medios; así como la celebración de convenios con la Universidad del Estado, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Administración Pública del Estado de México., entre muchos otros, para la creación de diplomados, especialidades, Maestrías y diversos cursos especializados, a los cuales hemos tenido la oportunidad y apoyo para participar en éstas, desde los niveles más bajos, hasta los directivos; esto incluye al personal de las propias Contralorías Internas de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Ayuntamientos.

La profesionalización, ha sido una promoción permanente en nuestra Secretaría, la cual ha servido para alcanzar mejores niveles de trabajo y por ende ver como una carrera, el servicio público en los Organos de Control Estatal y Municipal, ya que la mayoría de los que hemos visto este desarrollo, provenimos desde niveles bajos y gracias ala gran visión y oportunidad que el Dr. Guillermo Haro Bélchez nos ha ofrecido, hoy gozamos en una sólida profesionalización, obtenida al mismo tiempo en las aulas y en el campo, al ejercer nuestra actividad diaria.

¹⁰⁰ Profesionalización de los Servidores Públicos, IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, INAP, Avándaro, Estado de México, Agosto de 1998, p. 27.

¹⁰¹ Profesionalización de los Servidores Públicos, IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública, INAP, Avándaro Estado de México, Agosto 1998.

Sin embargo, aún falta mucho por hacer, prueba de ello, son las palabras que el Dr. Guillermo Haro Bélchez, secretario de la Contraloría, ha venido pronunciando en sus mensajes de inicio o clausura de maestrías, diplomados o especialidades; por lo que me permitiré transcribir algunas de sus palabras en la Ceremonia de Clausura del Diplomado en Contraloría Gubernamental, Segunda Promoción, “es necesario seguir promoviendo la formación de este tipo de funcionario, tener la capacidad de multiplicar las oportunidades de su surgimiento. De esta forma, generaremos personal comprometido en todos los niveles de las Organizaciones e Instituciones Públicas, de los Municipios y Comunidades, sobre las cuales debe establecerse la construcción de un nuevo estado, más capaz y productivo”.

Por lo anterior, en la Secretaría de la Contraloría, se tiene una clara visión de la profesionalización de los servidores públicos y por ende, la promoción de estas, para ocupar niveles de mayor responsabilidad, se ha venido dando gracias a la capacitación permanente que tenemos en conjunción con las tareas cotidianas en nuestras respectivas áreas de trabajo; por lo tanto, cada vez que se desocupa una plaza, se promueve al personal idóneo y comprometido dentro de las propias Contralorías Internas.

Sin embargo, con las condiciones económicas por las que atraviesa nuestro país y nuestro estado, éste se ha visto en la necesidad de llevar a cabo adecuaciones a sus plantillas de personal, haciéndolas más delgadas, con la liquidación de personal, lo cual nos ha comprometido aún más a desarrollar nuestra función con lealtad, honestidad, eficiencia y eficacia; apegadas a una ética de servicio, que redundó en un mejor ejercicio de la función pública, en beneficio de nuestro estado y de la sociedad mexicana, quien es en última instancia, a quien debemos servir.

E. Perspectivas

La situación política por la que atraviesa actualmente el Estado de México, con la próxima renovación del titular del Ejecutivo, pone en riesgo nuestra permanencia, por lo que considero es inaplazable para que se legalice el Servicio Público de Carrera, se realicen las siguientes acciones, que permitan la continuidad en el servicio a los recursos humanos de mandos medios, que en nuestro caso, el estado nos ha destinado tiempo y recursos para la capacitación y profesionalización, que será muy lamentable que en el cambio de gobierno quedaran en el olvido.

1. Avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera, que garantice en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes, se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo.
2. Establecer un código de ética, que promueva esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional, culminando con una jubilación digna.
3. Definir las instancias administrativas responsables de la rectoría, la coordinación y la instrumentación del proceso de profesionalización y carrera.
4. Establecer normas, políticas y procedimientos de ingreso, permanencia y retiro, del personal; los cuales, deben llevarse a cabo con criterios de objetividad, mérito e idoneidad en el puesto y una evaluación constante del desempeño.

Hacer de la carrera administrativa, una profesión y por ende, profesionalizar a los servidores públicos, es premisa ineludible en todo esfuerzo de modernizar la gestión pública. Ello implica, de una parte revalorizar el papel de los servidores públicos en la medida en que se promueva su capacitación, actualización y se fortalezca su vocación de servicio y su compromiso con la sociedad.¹⁰²

F. Conclusiones

Se puede concluir que no ha sido un adecuado equilibrio entre los derechos de los servidores públicos y sus obligaciones, ya que sobre estas últimas, se ha diseñado todo un régimen de responsabilidades, en tanto que en el desarrollo de los derechos, apenas se distinguen las conquistas, como es el caso de los que prestamos nuestros servicios en los Organos de Control y Evaluación, con la permanente capacitación, lo cual da mayor oportunidad de hacer del servicio público, una verdadera carrera profesional.

Lo anterior, se debe a que para acceder a mejores niveles de responsabilidad, incluyendo niveles directivos, se dan por el mérito y la capacidad de cada individuo, lo cual ha permitido tener una mayor participación de los funcionarios en la gestión de sus intereses y la determinación de sus condiciones de trabajo, teniendo una mayor estabilidad en el trabajo, lo cual deberá ser permeable a todo el gobierno, bajo esquemas y políticas muy claras; lo anterior, permitirá como dice Omar Guerrero en su libro *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México* “se tiene la necesidad de que se formen administradores públicos profesionales, bajo un requerimiento explícito del Gobierno, que sabe exactamente que tipo de formación, está requiriendo y sobre todo, genere la tan anhelada estabilidad y profesionalización de los cuadros administrativos, forjados en la llamada trinchera administrativa”.

¹⁰² Palabras del Dr. Guillermo Haro Bélchez, Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en la ceremonia de entrega de reconocimientos a los alumnos egresados del Diplomado en Contraloría Gubernamental, Diciembre 1993.

G. Bibliografía

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillas, 1996.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Prontuario de Legislación fiscal 1998.
3. Cómo servir Mejor a los Ciudadanos, INAP, primera edición, 1999.
4. Profesionalización de los Servidores Públicos INAP, primera edición, 1998.

XX. El Servicio Civil de Carrera dentro del Control Gubernamental

C.P. Eduardo Segura Sánchez
Contralor Interno del Instituto
Mexiquense de Cultura.

A. Introducción

El Servicio Civil de Carrera es un sistema que, basándose en los principios de permanencia laboral y sistema de méritos, busca formar y mantener estructuras profesionales altamente calificados, esto en respuesta a la complejidad de las áreas especializadas, lo que representa para la administración pública una alternativa de solución para contar con personal que garantice el logro de sus objetivos.

El estado moderno requiere de la planeación como un requisito principal para su desarrollo económico, social y político que le permita programar, manejar, vigilar, evaluar y controlar en condiciones óptimas los recursos financieros y humanos con que cuente en su administración.

En este contexto el servicio civil de carrera, toma una gran relevancia para que se instrumente en la administración pública y particularmente en las áreas de especialización, como es la evaluación, el control y la auditoría.

Considerando que el servicio público lo debemos encausar como una tarea a cargo del estado, esta función de gobierno establece que hay que gobernar haciendo política y con una administración que le permita ofrecer un mejor servicio al ciudadano, en este sentido se debe tener una visión en la cual la administración pública utilice los mejores recursos humanos que le permitan atender de manera eficiente y eficaz, los servicios públicos con profesionalización, responsabilidad, oportunidad, rapidez, constancia, confiabilidad y buscando mejoras continuas para la atención de la ciudadanía; todo esto conlleva a una estrecha relación con los órganos de control interno que son los encargados de vigilar y evaluar el desarrollo de la gestión administrativa y operativa de la función pública.

En este sentido el Servicio Civil de Carrera, es un sistema que contempla la permanencia laboral, así como su mejoría notable en la remuneración de los servidores públicos en cuanto a condiciones necesarias para conseguir la eficiencia y eficacia en sus áreas de trabajo.

Es por ello que al proteger a los servidores públicos dándoles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción profesional, el Servicio Civil de Carrera pretende principalmente los siguientes objetivos:

- A) Formar y mantener cuadros profesionales altamente calificados.
- B) Desarrollar una memoria administrativa a mediano y largo plazo.
- C) Desarrollar sistemas de incentivos monetarios y profesionales que impulsen a los servidores públicos a cumplir sus labores, de una manera eficiente, justa y con sentido de Servicio de Carrera, se puede señalar (la tesis de Rolando Barrera Zapata y María del Pilar Consuelo Ferreyra en 1993), quienes comentan que estos términos aluden a la forma y mecanismos mediante los cuales se pretende dar permanencia a los trabajadores de la administración pública y continuidad a la actividad gubernamental a través de contar con servidores públicos profesionales, capaces y eficientes en la función que les ha sido encomendada.

B. Control Estatal y Servicio Civil de Carrera

En el ámbito estatal las Contralorías Internas han tenido una función muy importante en la presente administración durante el desarrollo de sus actividades, al planear, programar, organizar los sistemas de control y evaluación gubernamental, tanto en el sector central como en el auxiliar, esto ha sido posible por la preocupación permanente de la capacitación que se ha venido dando en forma continua en todos los niveles de la Secretaría de la Contraloría, además del esfuerzo que se realiza cotidianamente al buscar la profesionalización de sus integrantes, para que al realizar sus actividades, éstas se lleven a cabo con diligencia profesional, cuidado, supervisión, eficiencia y eficacia, acordes con las demandas que exige la modernidad.

En este contexto los órganos de control y evaluación han desarrollado un alto grado de profesionalización, estos avances se deben conservar y continuar practicando en beneficio de la sociedad, es por ello que hay que considerar estas importantes acciones que se han llevado a cabo dentro del gobierno del estado, especialmente en la Secretaría de Contraloría en futuras administraciones gubernamentales.

En toda organización el elemento humano es una parte esencial; en la administración pública debe tener una gran importancia, en este sentido, las contralorías internas tienen un papel fundamental dentro de las estructuras gubernamentales, ya que dentro de sus funciones se encuentran las de fiscalizar el ejercicio del gasto público y su congruencia con sus presupuestos, así como vigilar el cumplimiento de las normas de control; actividades que requieren de un alto grado de profesionalización y ética, para poder actuar de manera institucional en beneficio de las dependencias y organismos auxiliares y fideicomisos, todo esto dentro de un marco de actuación legal acorde a las políticas y al plan de desarrollo.

Cabe mencionar, que en la medida en que los recursos y el tiempo se hacen más escasos, las deficiencias son más marcadas y se hacen intolerables repercutiendo en la calidad de los servicios y en el cumplimiento de las metas y demandas de la ciudadanía; esto se hace notar por la falta de capacitación de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Con relación a esta problemática, los órganos de control interno, han detectado una alta corrupción y deficiencia en el manejo de los recursos públicos, incidiendo de manera significativa en la imagen y funciones del gobierno; con la práctica de las auditorías y evaluaciones realizadas se ha podido constatar lo siguiente:

- Falta de interés para realizar sus funciones y buscar alternativas para el mejoramiento de sus actividades.
- Desarrollo de vicios como flojera, conformismo, apatía, etc.
- Falta de conocimiento de los objetivos precisos de la Institución.
- Las remuneraciones no son acordes con las funciones y responsabilidades de los servidores públicos.

C. El Servicio Civil de Carrera Municipal

De acuerdo a lo que hemos podido observar en la práctica, los gobiernos municipales adolecen de un servicio civil de carrera y esto repercute de manera directa en sus planes de gobierno al llevarlos a la práctica, originando un costo mayor al tener que preparar a sus servidores públicos, los cuales de manera general no son aprovechados en las administraciones subsecuentes sobre todo en las áreas que requieren especialización, actualización y control.

Los órganos de control en el sector municipal durante la presente administración gubernamental 1997-2000, han tenido un avance significativo al contar en su mayoría con personal capacitado en sus contralorías internas, situación que les ha permitido un mejor manejo, aprovechamiento y transparencia en la aplicación de sus recursos humanos, financieros y materiales.

D. Consideraciones al Servicio Civil de Carrera

En base a lo anteriormente expuesto, se deduce que es necesario poner en marcha un programa del servicio civil de carrera considerando:

- La motivación y conocimientos de los objetivos institucionales.
- Dar al servidor público una preparación técnica y práctica para el eficiente desarrollo de sus funciones.
- Promover la superación profesional para los servidores públicos adscritos a las áreas administrativas y de control y evaluación.
- Considerar la preparación en forma continua sobre las reformas legales a que haya lugar de acuerdo a su centro de trabajo para la adecuada aplicación de las diferentes leyes y reglamentos en la materia.
- Capacitar al servidor público para dar información y orientación adecuada a quien lo solicite.

No obstante, se debe manejar la profesionalización dentro del servicio civil de carrera con el objeto de estabilizar seguridad en el empleo, motivación del elemento humano, e incentivarlo para desarrollar sus habilidades y mejorar sus esfuerzos en beneficio de la comunidad.

El sistema debe estar abierto para ser susceptible de modificarse, cuando sea necesario de acuerdo a los requerimientos de información y que considere los cambios tecnológicos que se presenten en forma continua.

Debe cumplir con la función social de prestar un servicio eficiente.

Por otra parte el sistema operativo, debe considerar un conjunto de funciones que cumpla con los objetivos de registrar y controlar sus funciones, asimismo que sirva de base para una fiscalización de mejora en atención al público.

Considerar la aplicación de sus funciones y atribuciones normativas en los siguientes aspectos:

- Debe servir de apoyo para las funciones del registro y análisis estadístico, económico y financiero.
- Proporcionar información en forma sistemática permanente y procesar diferentes módulos de información.
- Además, debe proporcionar a los directivos, elementos que le permitan evaluar la eficacia de la actuación tanto del personal operativo como de los usuarios.

Actualmente, la mayor parte de las oficinas públicas, tienen en su organización equipos para el registro y control de sus operaciones, sin embargo carecen de la coordinación adecuada para brindar un verdadero sistema de apoyo para que los directivos tomen decisiones en forma oportuna.

En este contexto el servicio civil de carrera debe considerarse como una estrategia que permita organizar los sistemas administrativos del personal tomando en cuenta que el elemento humano es el que realiza las funciones cotidianas que trascienden en beneficio o perjuicio de la ciudadanía por lo que se deben contemplar los siguientes elementos:

- A trabajo igual corresponderá salario igual.
- Los trabajadores deben tener derecho al escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.
- Los servidores públicos solo se deben suspender o cesar por causa justificada en términos que fije la ley reglamentaría, en caso de ser despedidos en forma injusta podrán disponer del derecho de optar por la reinstalación o por indemnización correspondiente.

Para ello los órganos de control interno deben actuar en los siguientes aspectos:

- Revisar y evaluar y en forma permanente las actividades de los servidores públicos, vigilando la aplicación adecuada de las normas y procedimientos establecidos para el ejercicio de sus funciones.
- Vigilar el debido ejercicio del presupuesto, esto implica que los servidores públicos que realizan estas operaciones deben contar con la preparación y capacitación adecuada y esto solo es posible obtenerlo a través de la práctica y capacitación continua, estas habilidades se conservan y perfeccionan a través del servicio civil de carrera.

En virtud de lo anteriormente descrito y como parte de un nuevo régimen gubernamental de fortalecer el servicio civil de carrera, se dispone recientemente a nivel constitucional, que, las relaciones de trabajo, entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Otro factor de avance para la profesionalización del trabajador, es la instauración de la obligatoriedad de capacitar y ser capacitado.

La determinación de las necesidades de capacitación se hará mediante previo estudio y análisis, para tal efecto, la capacitación se circunscribe a partir de los siguientes propósitos:

- Propiciar la superación individual y colectiva de los servidores públicos.
- Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del servidor público en su actividad, así como proporcionarle información sobre la aplicación de tecnología.
- Preparar al Servidor público para ocupar una vacante o puesto de nueva creación.
- Prevenir riesgos de trabajo.
- Incrementar la productividad
- Y de manera general las aptitudes y actividades del servidor público.

Sin embargo, no solo es cuestión del aparato gubernamental, también se necesita el apoyo de los servidores públicos en los siguientes aspectos:

- Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo, conferencias, seminarios, mesas redondas, estudios de casos prácticos, técnica demostrativa, instrucción personalizada y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación.
- Atender las indicaciones de los capacitadores y cumplir con los programas respectivos.
- Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y aptitudes que sean requeridos.

Para el logro de estos objetivos, se requiere de la instrumentación y operación del sistema y los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y adiestramiento de los servidores públicos, así como de sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlos, para ello se propone que se constituyan comisiones mixtas de capacitación y el adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de las instituciones gubernamentales para lo cual sus objetivos más importantes son los de:

Establecer un canal de comunicación efectivo, para dar a conocer los planes y programas a sus trabajadores a través de la capacitación y obtener la retroalimentación sobre los mismos.

Propiciar la vinculación de la capacitación con el sistema escalafonario y deméritos, como medio para lograr ascensos a puestos de mayor responsabilidad.

En este nuevo contexto se suele manejar a la profesionalización y/o el servicio civil de carrera como un fin y no como un medio para dicho mejoramiento. Así se subraya que el sistema de profesionalización garantiza la estabilidad y seguridad en el empleo; constituyéndose en un elemento motivacional para incorporar mejores esfuerzos.

También se habla de la capacitación permanente; la cual siempre tiene un valor en sí misma, pero el punto será encontrar un sistema de información que permita desarrollar programas de capacitación acordes a las necesidades y retos presentes a futuros servidores públicos.

Además, se menciona la vinculación al sistema de pagos para brindar remuneraciones justas. Esto es un punto importante a ser analizado. De entrada, reconocemos la importancia de una remuneración justa para los

servidores públicos, pero ¿se paga jornada por resultados), el gran problema es combinar ambas, sin obtener las ventajas de cada sistema y si tal vez las desventajas.

En este tenor, el sistema de incentivos para el servidor público debe asociarse a la generación de resultados, a la satisfacción de demandas sociales y a la eliminación de conflictos en la solución de problemas.

Hablar de incentivos en el sector público es hacer referencia a los supuestos de racionalidad administrativa que proliferan en las organizaciones gubernamentales; jerarquía, discrecionalidad, división del trabajo, respeto irrestricto a los marcos jurídicos y a las reglas formales de las instituciones.

Por lo anteriormente expuesto se deduce que la profesionalización del servicio público es la integración de herramientas e instrumentos técnicos para tomar decisiones, es el fortalecimiento de las habilidades, capacidades, aptitudes y actitudes de los servidores públicos para hacerlos agentes activos del cambio, para ganarle a la complejidad e incertidumbre con los escasos recursos disponibles y las fuertes presiones de diversas naturalezas.

La carrera administrativa de manera general se fundamenta en tres características la estabilidad, el escalafón y el mérito.

Características que en el servicio público de carrera, presentan soluciones complejas para su adaptación.

En el ámbito municipal es más complicada la implantación de servicio civil de carrera y en el Estado de México en los ayuntamientos pequeños, podemos afirmar que a la fecha no es posible su aplicación, sin embargo en los municipios grandes es viable que se instrumente el servicio civil de carrera; en el ámbito estatal es factible su aplicación; por lo que se debe continuar con los esfuerzos para el logro de sus objetivos.

Las contralorías internas gubernamentales tanto en el ámbito estatal como en el municipal, para el desarrollo de sus funciones requieren personal calificado profesionalmente tanto en la práctica como en la teoría; dadas las condiciones actuales de la modernidad y la globalización en que estamos inmersos influyen de manera significativa en nuestro sistema político, social y económico, todo esto demanda la implementación de un servicio civil de carrera.

XXI. El Servicio Civil de Carrera en las Contralorías Municipales

L.A.P. Roberto Bermeo Méndez
Contralor Municipal de Metepec, y
Coordinador Regional de Contralores
del Valle de Toluca.

A. Introducción

El Servicio civil de Carrera se ha convertido en una necesidad para el Sistema de la Administración Pública y se vincula directamente con el cuerpo operativo que es la burocracia, algunos consideran este término de manera peyorativa al aludir procedimientos lentos, actitud despótica y comportamiento ineficaz. Asimismo se refiere a un conjunto de funcionarios torpes, incompetentes y al despliegue de una función pública que duplica esfuerzos, acumula cargos en una sola persona y concentra el control gubernamental en pocas manos.

Para Max Weber, la burocracia es aludir a la institución de una relación entre autoridades legalmente constituidas entre funcionarios y subordinados, que se caracteriza por ciertos derechos y deberes regulados por escrito; relaciones de autoridad entre categorías ordenadas sistemáticamente; nombramiento y ascenso basados en acuerdos contractuales y regulados en conformidad; preparación técnica y experiencia como requisitos formales del empleo; sueldos fríos en dinero; una estricta separación entre el cargo y el titular, en el sentido de que el funcionario no posee los resortes de la administración y no puede apropiarse del cargo y el trabajo administrativo como ocupación exclusiva.

Este autor entendió con claridad asombrosa los elementos esenciales de la administración gubernamental, lo que hizo consistir fundamentalmente en el establecimiento de un orden legal basado en la creencia común de la legitimidad. De un orden legal que se expresa mediante normas escritas, precedentes judiciales, etc. y que regulan el empleo de funcionarios y norman su comportamiento administrativo.

El servicio Civil de Carrera forma parte esencial hoy en día de algunos de los elementos más distintivos y esenciales de la burocracia contemporánea; y ello en virtud de que uno de los rasgos más característicos de este fenómeno, es la tendencia a separar la función pública de la actividad político partidista.

El reclutamiento de funcionarios por el método de concurso debe ser una práctica generalizada, en realidad el sistema de méritos debe ser una condición para ingresar en el servicio público.

La composición social de los grupos de funcionarios públicos superiores, refleja más que la eficacia y la tendencia de un determinado ejercicio gubernamental, la forma como un estado se encuentra estructurado política y socialmente.¹⁰³

En México se inicia un proceso para institucionalizar el Servicio Civil de Carrera; sin embargo, sería prudente que éste se formalizara en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal, consideramos que como acción inmediata el Servicio Civil de Carrera, debe garantizar la profesionalización y eficiencia en el servicio público, así como brindar al servidor público, seguridad económica y una eficaz protección jurídica, con la finalidad de acrecentar el sentido de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

El punto central de la normatividad necesaria para implantar el Servicio Civil de Carrera, estará en aquellas disposiciones que permitan perfeccionar los principios de responsabilidad pública de los servidores, que además es una demanda social.

B. Planteamientos

Considerando lo anterior, el Servicio Civil de Carrera en el ámbito municipal, debe considerar la promoción de servidores públicos en Ayuntamientos ajenos a aquellos en los que se ha desempeñado, radica o vive, asimismo se debe aplicar un amplio programa de profesionalización y capacitación, como parte esencial para asegurar que los servidores públicos, cuenten con los conocimientos técnicos requeridos para ocupar diversos cargos públicos.

Partiendo de la estructura del Servicio Civil de Carrera, todos los servidores públicos se convertirán en potenciales aspirantes a ocupar puestos de mayor jerarquía, lo que propicia un ambiente laboral de competitividad y productividad favorable al as Administraciones Públicas, sumándose la preparación y mejora salarial del servidor público.

Entre las experiencias que hemos tenido en el Estado de México como antecedente del Servicio Civil de Carrera, están los sistemas escalafonarios que es el caso del sector educativo, en donde se implantó la Carrera Magisterial, que a través de la capacitación, busca brindar a los docentes mayores niveles salariales, pero que al mismo tiempo limita los ascensos a cargos administrativos dentro y fuera de los planteles educativos, y por otro lado al brindar seguridad en el empleo, se afecta negativamente la actividad docente.

¹⁰³ Martínez Cabañas, Gustavo, "El Servicio Civil de Carrera Municipal", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Abril-Septiembre 14-15.

El Gobierno del Estado de México y el Sindicato Unico de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, cuentan con un sistema escalafonario, que mediante convocatorias da a conocer entre dependencias de los Poderes del Estado, las plazas únicamente sindicalizadas, por las que el servidor público interesado podría concursar, limitando éstas, hasta un nivel máximo, en donde no se consideran categorías o puestos de mandos medios y/o superiores, considerando su procedencia. En tal sentido la tendencia sería eliminar estos sistemas y considerar en sustitución, el Servicio Civil de Carrera donde en base a méritos laborales y profesionales se adquiriera el derecho de poder concursar para ocupar puestos de mayor jerarquía.

Analizar y profundizar acerca de los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, es otra tarea que habrá de considerarse, partiendo del hecho de que los acuerdos de los sindicatos y las administraciones públicas no pueden contrarrestar los beneficios alcanzados. Habrá que reconocer que existen desafortunadamente, casos de servidores públicos que no cuentan con la capacidad técnica y organizativa para ocupar cargos de responsabilidad y por el contrario, quienes si cumplen con estos requisitos, salen porque no tienen la oportunidad de ascender a cargos de manera formal.

El Dr. Guillermo Haro, refiere que: El Sistema de Carrera implica que la administración pública, requiere de un personal que consagre a ella toda su actividad, para lo cual su incorporación y permanencia tiene que organizarse conforme a un régimen de avance y promoción, que no es otra cosa que la carrera. Tres son los elementos esenciales que este sistema requiere. el Estatuto, la Carrera y los Cuerpos de Funcionarios.¹⁰⁴

Existen otros estudios, relacionados con la carrera administrativa en México, a través de los cuales se concluye que existen tres etapas que componen el Servicio Civil de Carrera: Pre-empleo, Empleo y Post-empleo.

Así pues para llevar a cabo la instrumentación del servicio civil, correspondería la elaboración del Catálogo de Puestos, la relativa a Tabuladores de Sueldos, así como a la modernización del escalafón funcional e intercomunicado.

Como ya se mencionó, como parte medular para llevar a caminos exitosos el Servicio Civil, esta la capacitación de Servidores Públicos, asimismo se deben considerar aspectos que permitan la igualdad de oportunidades y valoración exclusiva y excluyente del mérito y la capacidad técnica del aspirante y del funcionario; la existencia de un sistema objetivo de ingresos y ascensos en el servicio público; la profesionalización tecnificada del ejercicio de las funciones administrativas; asimismo las garantías de permanencia en el cargo.

Debemos en todo el proceso contar con la voluntad política, para la implantación del Servicio Civil de Carrera, cuyo objetivo único sea el de fortalecer la gestión pública, brindando a la sociedad un servicio eficaz y oportuno.

Para que el Servicio Civil de Carrera cumpla con sus objetivos, se hace necesario que el funcionario municipal sensibilice las ventajas y bondades de la modernización administrativa, comprometiéndose en las acciones del cambio institucional, convirtiendo a los servidores públicos en agentes de cambio, motivadores de una mejor actitud hacia el servicio público.

Los programas de profesionalización, capacitación y desarrollo de personal deben establecer una estrategia para la promoción permanente del servidor público, mediante un sistema de mérito.

Algunas de las causas que desafortunadamente han impedido la implantación del Servicio Civil de Carrera, son la falta de voluntad política (...), la falta de articulación con la realidad nacional; centralismo de la vida nacional y organización precaria en la mayoría de los municipios, unida a la falta de preparación de los funcionarios.¹⁰⁵

Vale la pena destacar que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 31, fracción XXIX, contempla el "Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo de personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del Servicio Civil de Carrera Municipal", en tal sentido es importante generar las condiciones para que se abran los caminos hacia su aplicación en un corto plazo.

C. Conclusiones

El Servicio Civil de Carrera es una necesidad imperiosa en las administraciones municipales, especialmente en las áreas de control interno, ya que en este nivel de gobierno, los cambios de autoridades políticas repercuten en cambios de servidores públicos, de nivel directivo, mandos medios, y hasta en algunos casos el personal operativo es removido.

En un cambio de administración, son removidos en el Estado de México aproximadamente más de 6 mil servidores de confianza, mandos medios y superiores.

Vale la pena preguntarse si existe alguna empresa u organización humana que cada determinado tiempo tire a la asura y su experiencia, su gasto en formación y capacitación de personal y su gasto en la creación de grupos de trabajo especializados en las diversas ramas de la administración pública; difícilmente vamos a encontrarla.

¹⁰⁴ Haro Bélchez, Guillermo, La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional, p. 96.

¹⁰⁵ Martínez Cabañas, Gustavo, op.cit.

Para implantar el Servicio Civil de Carrera, es necesario definir “Reglas claras para el ingreso y las promociones; convocatorias abiertas para estos fines, jurados intachables y conocedores; requisitos severos tanto para entrar como para permanecer en el servicio; remuneraciones verificables. Y un sistema permanente de capacitación e inducción a los puestos”.¹⁰⁶

Las iniciativas que sean presentadas a las legislaturas, con respecto al Servicio Civil de Carrera en Contralorías Municipales, deben contemplar aspectos, tales como: la obligatoriedad de la capacitación y la profesionalización; que los servidores públicos puedan aspirar a ocupar cargos en Ayuntamientos o dependencias Estatales o Federales, distintos a aquellos en los que se han desempeñado; definir áreas de especialización académica y de trabajo como: Auditoría de obra, auditoría financiera, área jurídica, etc.

Sumar a lo anterior mejores condiciones salariales, las cuales deberán estar ligadas a la responsabilidad del cargo y calidad del trabajo desempeñado.

Habrán de analizarse aquellos patrones similares al Servicio Civil de Carrera, como lo son los Sistemas Escalonarios, para contemplar de manera obligatoria la capacitación de empleados y se promuevan ascensos a través de concursos y exámenes de oposición.

Analizar y profundizar acerca de los estatutos, esto deberá convertirse en una tarea esencial, reformarlos otra; su contenido será en el sentido de favorecer a todos aquellos servidores públicos que cuenten con todos los atributos que les permitan, no sólo destacar en la función pública, sino que al mismo tiempo les facilite su desarrollo profesional; debe establecerse un procedimiento sencillo de salida para quienes sean ineficiente, corruptos o que carezcan de ética, pero que permita al servidor público defenderse legalmente, para evitar la discrecionalidad del jefe en este aspecto.

Creemos que la implantación del Servicio Civil de Carrera es una necesidad imperiosa para los gobiernos municipales y que es una garantía de eficiencia, responsabilidad, probidad y calidad en el servicio público.

¹⁰⁶ González Avelar, Miguel, "Un Servicio Civil de Carrera", Revista No. 31, IAPEM, Estado de México, Julio-Septiembre 1996, p.17.